

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**BRASIL E ARGENTINA SOB O MERCOSUL: UMA
ANÁLISE DO COMÉRCIO BILATERAL**

Lucas Guimarães Alves Santos
107327030

Prof. Marta Calmon Lemme

SETEMBRO 2013
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

BRASIL E ARGENTINA SOB O MERCOSUL: UMA ANÁLISE DO COMÉRCIO BILATERAL

Lucas Guimarães Alves Santos

107327030

BANCA EXAMINADORA:

Orientadora: Profª. Marta Calmon Lemme

Professor Examinador: Prof. Edson Peterli Guimarães

Professor Examinador: Prof. Marta dos Reis Castilho

SETEMBRO 2013

O conteúdo expresso neste trabalho é de total responsabilidade do autor.

RESUMO

O objetivo geral da monografia é a análise do comércio bilateral Brasil-Argentina, no contexto do MERCOSUL, entre os anos de 1990 e 2010. Para tanto, esta monografia busca relacionar a evolução do fluxo comercial bilateral com os principais desdobramentos macroeconômicos e de política comercial do bloco de forma geral e, mais especificamente, dos dois países analisados. A análise contida nesta monografia abarca o comércio bilateral de bens em seu sentido amplo, além de focar de forma mais profunda e específica o desempenho do setor têxtil. Tal metodologia vai de encontro ao objetivo específico de, a partir da análise da dinâmica do comércio bilateral de têxteis, setor sensível e amplamente suscetível a medidas de proteção comercial, entender como o não desenvolvimento pleno dos instrumentos do MERCOSUL afetou o desenvolvimento do comércio entre Brasil e Argentina.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

ABIT	Associação Brasileira da Indústria Têxtil
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ATV	Acordo de Têxteis e Vestuário
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CNI	Confederação Nacional da Indústria
EMI	<i>Estimador Mensual Industrial</i>
EUA	Estados Unidos da América
FOB	<i>Free on Board</i>
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana
INDEC	<i>Instituto Nacional de Estadísticas y Censos</i>
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LNA	Licenciamento Não Automático
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MFA	<i>Multi Fibre Agreement</i>
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
OMC	Organização Mundial do Comércio
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
TEC	Tarifa Externa Comum
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Tabelas, Gráficos e Figuras

Tabelas

Tabela 1 – Desempenho comercial do MERCOSUL, 1991-1998	27
Tabela 2 – Desempenho comercial do MERCOSUL, 1998-2002	32
Tabela 3 – Desempenho comercial do MERCOSUL, 2003-2010	37
Tabela 4 – ATV: Cronograma de Integração dos Produtos Têxteis ao GATT.....	44
Tabela 5 – Desempenho da Balança Comercial Brasileira (Fiação e Tecelagem)	47
Tabela 6 – Parque de Máquinas Têxteis no Brasil (1990 e 1999).....	48
Tabela 7 – Histórico de Disputas contra a Argentina na OMC	59
Tabela 8 – Principais Parceiros Comerciais da Argentina no Setor Têxtil.....	64

Gráficos

Gráfico 1– MERCOSUL: PIB e Exportações Intrabloco.....	24
Gráfico 2– Desempenho comercial do MERCOSUL, 1991-1998	26
Gráfico 3 – Fluxo de Comércio Brasil-Argentina, 1991-1998	30
Gráfico 4 – Desempenho comercial do MERCOSUL, 1991-1998	33
Gráfico 5 – Fluxo de Comércio Brasil-Argentina, 1998-2002	35
Gráfico 6 – Desempenho comercial do MERCOSUL, 2003-2010	39
Gráfico 7 – Fluxo de Comércio Brasil-Argentina, 2003-2010	40
Gráfico 8– Consumo de Fibras e Filamentos pela Indústria Brasileira.....	45
Gráfico 9– Produção Brasileira de Algodão Pluma (Mil Toneladas): 1990-2010	46
Gráfico 10 – Evolução do Preço Médio (US\$) das Exportações Brasileiras (Fiação e Tecelagem)...	49
Gráfico 11– Evolução do Saldo Comercial de Têxteis x Taxa de Câmbio Média ao Ano (2000-2010)	50
Gráfico 12– Evolução do Indicador Mensal Industrial (EMI), Anualizado: 1994-2010.....	52

Gráfico 13 – Evolução das Importações e Exportações Têxteis Argentinas: 1993-2010	53
Gráfico 14 – Saldo Comercial do Setor Têxtil Argentino: 1993-2010	54
Gráfico 15 – Evolução do Saldo Comercial Total Mercosul x China (US\$ Milhões):2007-2012.....	55
Gráfico 16– Evolução dos Termos de Troca do MERCOSUL em Relação à China (US\$ / Kg Líquido): 2007-2012.....	56
Gráfico 17– Saldo Comercial do Setor Têxtil Argentino com o Brasil: 1991-2010.....	58
Gráfico 18– Exportações Têxteis Brasileiras para a Argentina x Índice de Atividade do Setor Têxtil Argentino (EMI): 1994 - 2010	58
Gráfico 19 – Evolução da Participação de Brasil e China nas Importações de Produtos Industriais na Argentina (%): 2000 – 2010	65
Gráfico 20 – Participação nas Importações Têxteis Argentinas (%): 2007-2012	66
Gráfico 21– Participação nas Importações Têxteis Brasileiras (%): 2007-2012.....	66

Figuras

Figura 1 – Estrutura da Cadeia Produtiva de Têxtil e Confecções.....	42
---	-----------

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO 1: Integração Regional e a Construção da Integração Brasil-Argentina	10
<i>I.1 Conceito de Integração Regional.....</i>	<i>10</i>
<i>I.2 O Contexto dos Anos 1980 e a Reaproximação Entre Brasil e Argentina.....</i>	<i>14</i>
<i>I.3 Formação do Mercosul.....</i>	<i>18</i>
CAPÍTULO 2: Evolução Geral do Comércio Brasil-Argentina no Âmbito do MERCOSUL.....	23
<i>II.1 Etapa I: 1990 - 1998.....</i>	<i>25</i>
<i>II.2 Etapa II: 1999-2002.....</i>	<i>31</i>
<i>II.3 Etapa III: 2003-2010.....</i>	<i>35</i>
CAPÍTULO 3: Desempenho do Comércio Bilateral de Produtos Têxteis	42
<i>III.1 . Breve Histórico das Medidas Proteção aos Setores Têxtil e de Vestuário.....</i>	<i>43</i>
<i>III.2 Desempenho Geral da Indústria Têxtil Brasileira.....</i>	<i>44</i>
<i>III.3. Desempenho Geral da Indústria Têxtil Argentina</i>	<i>50</i>
<i>III.4. A Crescente Presença Chinesa nos Mercados Internacionais.....</i>	<i>54</i>
<i>III.5. Desempenho do Comércio Bilateral de Têxteis</i>	<i>57</i>
CONCLUSÃO	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	72

INTRODUÇÃO

A integração econômica pode ser entendida como o processo de eliminação de fronteiras e barreiras de natureza econômica entre os países. De acordo com Machado (2000, p.1), o objetivo da integração econômica é a criação de mercados maiores e mais eficientes, a partir da eliminação dos obstáculos aos fluxos de mercadorias, serviços e fatores de produção entre os participantes. A ampliação do mercado deveria propiciar não só uma melhor alocação dos recursos como um incremento da concorrência, o significaria preços mais baixos, melhoria na qualidade dos produtos e aumento da produtividade dos países. Um mercado maior e integrado possibilita, ainda, o aumento do poder de barganha dos países na esfera das negociações comerciais ou políticas.

Desde meados do século XX, a integração regional consolida-se como importante fenômeno internacional. O estreitamento dos laços políticos e econômicos entre povos que compartilham herança histórica e vizinhança geográfica se intensificou diante de uma economia internacional cada vez mais globalizada. Na América do Sul, dentre outras iniciativas, em março de 1991 foi lançado o projeto de formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O estabelecimento do MERCOSUL foi uma das principais mudanças ocorridas na economia brasileira na década de 1990, consistindo num dos marcos do rompimento do isolamento comercial do Brasil com relação aos países vizinhos, que havia sido mantido ao longo de várias décadas de políticas econômicas baseadas na substituição de importações.

O bloco, após cumprida a fase de transição compreendida entre 1991 e 1994, entrou em vigor em 1995, com uma tarifa externa comum (TEC) com plena vigência prevista para 2006. Esta monografia busca analisar a evolução do comércio bilateral entre os dois principais parceiros do bloco (Brasil e Argentina) para assim tentar entender as causas do não desenvolvimento pleno das potencialidades do MERCOSUL. Além desta introdução, a monografia está estruturada em três capítulos mais a conclusão.

O primeiro capítulo tem por objetivo a análise do conceito de Integração Regional, suas motivações, características e desdobramentos para o caso do MERCOSUL. Também está contida neste capítulo a análise dos fatores que possibilitaram que Brasil e Argentina iniciassem um processo de cooperação que culminou em 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção que previa inicialmente a criação de um Mercado Comum.

Já o segundo capítulo busca entender a dinâmica de evolução do comércio, de forma geral, entre Brasil e Argentina entre os anos de 1990 e 2010. Tal recorte temporal foi escolhido por compreender desde a assinatura do Tratado de Assunção (1991) até os mais recentes com bibliografia e dados quantitativos disponíveis para análise. Tal entendimento se dará por meio da identificação dos principais determinantes do fluxo de comércio entre Brasil e Argentina ao longo destas duas décadas.

O terceiro capítulo buscará entender a dinâmica do comércio bilateral de têxteis. Tal setor foi escolhido para uma análise mais profunda por ter sido, em ambos os países, uma indústria pioneira e de grande relevância ao longo das últimas décadas e na atualidade. Além disso, a indústria têxtil é considerada um setor crítico desde a criação do bloco, o que permitirá analisar a relação entre a fragilidade institucional do MERCOSUL e o desempenho do comércio bilateral.

Na elaboração deste trabalho, foram utilizadas principalmente fontes secundárias, como livros e artigos de periódicos especializados. Além disso, fontes primárias como tratados bilaterais realizados por Brasil e Argentina e atas de negociação dos mesmos também foram importantes. E, para dar maior consistência à análise, foram consultados dados quantitativos diretamente das bases de dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior brasileiro (MDIC), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) argentino, dentre outros.

CAPÍTULO 1: Integração Regional e a Construção da Integração Brasil-Argentina

Este capítulo tem por objetivo a análise do conceito de Integração Regional, suas motivações, características e desdobramentos para o caso do MERCOSUL. Também está contida neste capítulo a análise dos fatores que possibilitaram que Brasil e Argentina iniciassem um processo de cooperação que culminou em 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção que previa inicialmente a criação de um Mercado Comum.

1.1 Conceito de Integração Regional

Pode-se definir a integração como um processo ao longo do qual atores, inicialmente independentes, se unificam, ou seja, tornam-se parte de um todo. Segundo Herz e Hoffmann (2004) o termo integração regional envolve dois conceitos básicos: integração e região. Uma região define-se por critérios econômicos, socioculturais, político-institucionais, climáticos, entre outros, mas necessariamente remete a uma localidade territorial onde essas características ocorrem (Herz e Hoffmann, 2004, p. 167).

Esta “região” pode ser geograficamente contínua (como no caso do MERCOSUL) ou não, e pode mudar ao longo do tempo. Estas características podem dificultar a definição das fronteiras de uma determinada “região”, mas um processo de integração regional sempre irá ter algum tipo de definição geográfica. Algumas organizações regionais incluem uma definição precisa dos limites geográficos para seus membros (como a Organização dos Estados Americanos), mas outras não (como a União Europeia, que ao longo do tempo expandiu-se para o Leste).

Pode-se, então, definir a Integração Regional *“como um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência entre os atores, levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional”* (Herz e Hoffmann, 2004, p. 168). Dentro de um processo de integração regional, podem estar englobadas as mais diversas áreas temáticas: político-institucional, sociocultural, econômica. O escopo de atividades de cooperação de uma organização de integração regional é, portanto, muito amplo.

Sendo assim, a integração regional pode ir muito além do campo econômico, e deve-se distinguir uma organização de integração regional de acordos regionais de integração econômica que visam criar áreas de livre comércio, uniões aduaneiras, mercados comuns ou uniões monetárias. Dentro do escopo da integração econômica, Herz e Hoffmann (2004, p.170) distinguem quatro tipos de iniciativas:

- Área de Livre Comércio: As tarifas comerciais entre seus membros são eliminadas, mas cada um possui tarifas comerciais diferenciadas com terceiros.
- União Aduaneira: É uma área de livre-comércio com uma tarifa externa comum, e a harmonização da política comercial.
- Mercado Comum: Além da tarifa externa comum e da harmonização da política comercial e livre circulação de serviços, capitais e pessoas.
- União Monetária: Aprofunda o Mercado Comum, acrescentando-se a harmonização da política monetária.

Machado (2000, p.2), por sua vez, estabelece sete etapas distintas para o processo de integração. Tais etapas podem ser ordenadas de acordo com o grau de alcance das normas e dos acordos estabelecidos entre as partes:

- Zona Preferencial de Comércio: caracteriza-se pela eliminação parcial das barreiras alfandegárias em geral, sob a forma de concessões mútuas (ou não) de redução de alíquotas, com ou sem fixação de cotas de importação, abarcando parte do universo tarifário sem que se tenha necessariamente de reduzir ou eliminar outras restrições ao comércio.
- Zona de Livre Comércio: é caracterizada pela eliminação de tarifas aduaneiras e outras restrições ao comércio entre os participantes do acordo¹. Porém, é preservada a autonomia de cada país na condução de sua política comercial em relação a terceiros, havendo neste caso tarifas aduaneiras diferenciadas. Geralmente, nesta forma de integração é instituído um regime de origem, com o fim de se evitar a triangulação das importações;

¹ Porém, não necessariamente ocorrerá a eliminação de todas as restrições ao comércio. Por exemplo, em diversos acordos de livre comércio prevê-se a possibilidade de aplicação de medidas antidumping e de outras barreiras não tarifárias.

- União Aduaneira: é caracterizada pela ausência de barreiras ao comércio entre os países participantes do acordo, combinada com a criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC). A operação de uma união aduaneira também pressupõe a harmonização dos instrumentos de política comercial e um elevado grau de convergência em relação aos efeitos de outras políticas nacionais que possam afetar o fluxo de comércio entre países;
- Mercado Comum: caracteriza-se pela extinção das barreiras ao fluxo de mercadorias e fatores de produção. Pressupõe a harmonização dos instrumentos de política comercial, fiscal, financeira, trabalhista e de previdência social ou, pelo menos, a convergência de resultados em termos da gestão das políticas que possam afetar o fluxo intrarregional de fatores de produção.
- União Econômica: caracteriza-se pelo estabelecimento de uma autoridade supranacional responsável pela aplicação das políticas comuns, o que envolve, evidentemente, a perda da soberania nacional na gestão de determinadas políticas. Há a coordenação das políticas cambiais visando garantir maior estabilidade entre as paridades cambiais e a livre conversibilidade entre as moedas.
- Integração Econômica Total: caracteriza-se pela criação de uma moeda única e de um banco central regional independente, configurando a formação de uma união monetária, o que pressupõe a perda total de autonomia dos estados nacionais na gestão da política monetária.
- União Política: caracteriza-se pela instituição de uma federação de Estados com autoridade política unificada ou formação de uma confederação de Estados na qual apenas as áreas acordadas passam a ser objeto de controle das instituições supranacionais. No geral, envolve coordenação das políticas externa e de defesa.

Tendo como base a classificação acima apresentada, é comumente reconhecido que o MERCOSUL encontra-se num estágio de união aduaneira “imperfeita”. A aprovação da Tarifa Externa Comum (com exceções estabelecidas e um cronograma de redução gradativa até a uniformização prevista inicialmente para 2006) deveria ter sido o suficiente para impedir que interesses locais pressionassem os governos domésticos para que estes adotassem práticas protecionistas. Entretanto, no caso do MERCOSUL os países membros têm, influenciados por pressões de certos setores (como será visto no Capítulo III deste trabalho), anunciado alterações na Tarifa Externa Comum (TEC) buscando somente posteriormente a aprovação de seus

parceiros (Kume e Piani, 2005, p. 384). Além disso, a existência no MERCOSUL de listas de exceção à TEC, e o não avanço da harmonização da política comercial comum também impedem que o bloco atinja o status de Mercado Comum.

Apesar de o fluxo de comércio e de capitais ter se desenvolvido progressivamente entre os países membros do bloco após a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, outros aspectos que levariam a uma integração mais profunda continuaram sem desenvolver-se plenamente. Por definição, em um Mercado Comum, bens, serviços, capital e mão-de-obra circulam livremente entre os Estados membros, não havendo obstáculos relacionados com a nacionalidade dos cidadãos, e espera-se uma harmonização legislativa em questões trabalhistas e previdenciárias. No MERCOSUL, a circulação de capital humano continua extremamente burocratizada: os processos de imigração continuam complexos, não havendo uma universalização das legislações trabalhistas, de negócios ou previdência (Averbug, 2006, p.8). No campo da educação, a consulta à base de tratados disponível no sítio eletrônico do bloco² mostra que há a prerrogativa do reconhecimento dos estudos realizados num determinado país membro do bloco pelos demais. Porém, há a necessidade de revalidação dos diplomas, cujos critérios são determinados cada país, impedindo que o trânsito de profissionais entre os países seja totalmente livre.

Historicamente, em grande parte dos casos, a integração econômica é parte de uma iniciativa de integração regional mais ampla, e os diversos tipos de integração podem surgir concomitantemente. O fenômeno de fortalecimento das iniciativas de Integração Regional é associado a dois períodos históricos, conhecidos como primeira e segunda “ondas de regionalismo”. A primeira onda iniciou-se no pós-Segunda Guerra Mundial, já a segunda na década de 1980.

No que se refere aos aspectos econômicos, a primeira onda de regionalismo ficou conhecida como regionalismo “fechado”. A principal ideia que sustentava o regionalismo fechado era que os países mais atrasados não teriam condições de competir em igualdade com os mais desenvolvidos e, por isso, precisariam de incentivos especiais para promover a sua industrialização³. Esse tipo de regionalismo foi promovido como uma estratégia de

² <http://www.mercosur.int/>

³ Tal noção era defendida principalmente por organismos da Organização das Nações Unidas, como o UNCTAD (*United Nations Council for Trade and Development*) e a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina).

desenvolvimento econômico, já que havia a noção de que os organismos multilaterais, como o GATT, não atendiam ao objetivo do desenvolvimento (Herz e Hoffmann, 2004, p.172).

O regionalismo fechado iria se enfraquecer a partir de meados da década de 1970. A crise econômica global, propulsionada pelo fim do Sistema de Bretton Woods, e as crises do petróleo e da dívida do terceiro mundo provocaram uma profunda mudança na conjuntura internacional. Na América Latina, a estratégia protecionista de substituição de importações foi levada adiante e o regionalismo deixado para segundo plano.

Somente na segunda metade da década de 1980, com o fim da Guerra Fria, a recuperação econômica global e a aceleração do processo de globalização, é que a integração regional seria retomada, dando origem a uma “nova onda de regionalismo”. No campo econômico, a maior motivação para esse novo impulso de regionalismo foi a busca de uma melhor inserção na economia internacional no contexto de globalização econômica e de crise na Rodada Uruguai do GATT⁴. Assim, essa nova fase de regionalismo ficou conhecida como “regionalismo aberto”, já que os processos de Integração Regional passaram a ser vistos como uma etapa para a liberalização multilateral (Herz e Hoffmann, 2004, p.175).

Neste período foram criadas novas organizações e acordos de integração, e outros já existentes foram revigorados. Foi neste contexto de “regionalismo aberto” que Brasil e Argentina se aproximaram e elaboraram um projeto de Integração Regional para o Cone Sul, que culminou na criação do MERCOSUL.

1.2 O Contexto dos Anos 1980 e a Reaproximação Entre Brasil e Argentina

Depois de décadas de alternância entre momentos de rivalidade e momentos de iniciativas de cooperação sem sucesso, o pós-1980 marcou uma inflexão no sentido de uma integração sólida e duradoura no Cone Sul, integração esta liderada pelos agora sócios Brasil e Argentina (Almeida, 2002, p.3-4). Candeas (2005), por exemplo, classifica o período entre 1979 e 1987 das relações argentino-brasileiras como o da “Construção da Estabilidade Estrutural” (Candeas,

⁴A Rodada Uruguai teve início em setembro de 1986 e durou até abril de 1994, e teve como resultados, dentre outros, a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

2005, p.200). O contexto da década de 1980, nos dois países, iria possibilitar uma aproximação profunda baseada na redefinição das próprias visões e percepções mútuas.

Na ordem internacional, a queda do Muro de Berlim e o colapso da União Soviética são considerados como os episódios que marcaram o fim da Guerra Fria. Porém, estes fatos são os ápices de um processo que já vinha ocorrendo durante a década de 1970 e se acelerou nos anos 1980, e o colapso do bloco socialista constituiu apenas o episódio final de uma longa fase de decadência do padrão prevalecente na ordem internacional. O colapso do sistema de Bretton Woods da década de 1970 marcou o início do processo de globalização do capital que, em conjunto com os avanços tecnológicos da década de 1980, originou o processo de globalização econômica. A União Soviética não conseguiu acompanhar o ritmo desta nova etapa de desenvolvimento, entrando numa crise econômica, agravada por seus altos gastos militares. Mesmo as tentativas de modernização da *glasnost* e da *perestroika* não conseguiram reverter esse quadro e, em 1991, as repúblicas soviéticas se rebelaram contra o governo central, marcando o colapso da URSS (Saraiva e Tedesco, 2001, p. 127-128).

O declínio da ordem internacional da Guerra Fria, portanto, iria coincidir com a ascensão de um novo perfil para o sistema internacional, baseado no processo de globalização. A globalização tinha como maior característica a imposição do “descolamento” entre os fluxos financeiros, a produção industrial, o consumo de matérias-primas e o mercado de trabalho⁵(Sato, 1998, p.22). Na economia globalizada, os estímulos e pressões para a abertura econômica dos países, para uma menor intervenção governamental na economia, assim como para a desregulamentação dos diversos aspectos de suas economias e passaram a ser frequentes para os países em desenvolvimento. A noção de economia de mercado veio combinada a uma internacionalização crescente dos circuitos produtivos e à transnacionalização dos movimentos de capitais e dos investimentos (Saraiva e Tedesco, 2001, p. 128).

Na América Latina, de forma geral, as transformações da ordem internacional combinadas com os problemas econômicos internos motivaram a substituição das visões autárquicas e autonomistas pela identificação com os padrões neoliberais que pautavam a

⁵ “Descolamento” no sentido de que o crescimento da produção já não era mais a garantia de emprego e de que os fluxos internacionais de capital não obedeciam mais necessariamente o sentido do comércio internacional (Sato, 1998, p.22).

reorganização do cenário internacional. Neste processo, a liberalização econômica e as iniciativas de integração regional passaram a ser cada vez mais interessantes aos Estados latino-americanos, dentro de um contexto de busca pela competitividade no novo mercado global caracterizado pelo dinamismo (Sato, 1998, p.23).

A disseminação generalizada da industrialização, associada a um processo de endividamento em larga escala, resultou durante a década de 1980 para os países em desenvolvimento em uma crise financeira que assumia contornos dramáticos naqueles países da periferia que haviam avançado mais no processo de industrialização, como é o caso de Brasil e Argentina. Ambas as economias sofreram no período os constrangimentos impostos pela dívida externa, que se constituía na forma mais expressiva das dificuldades do modelo de crescimento baseado no nacional-desenvolvimentismo. O contexto econômico da década mostrava a inviabilidade da continuação desta estratégia, seja pelo esgotamento das fontes de recursos financeiros para os projetos de desenvolvimento ou pela dificuldade em aumentar as exportações de forma significativa no curto prazo (Sato, 1998, p. 23).

Diferentemente do passado, onde ambos os países enxergavam no mundo desenvolvido seus potenciais parceiros e fontes de recursos para seus projetos de desenvolvimento, a década de 1980 vai ser marcada pela visão de que a integração regional seria o caminho. O fim da Guerra Fria tornou as questões econômicas, antes consideradas *low politics*, prioritárias para todos os países e, como o intercâmbio econômico é geralmente um jogo de soma positiva, estariam dadas as condições favoráveis para um mundo de cooperação entre os Estados (Saraiva e Tedesco, 2001, p. 220). Por permitir a superação da “década perdida” e para possibilitar a criação das bases para a competitividade global brasileira, a busca do desenvolvimento por meio da aproximação com os vizinhos latino-americanos se tornou o elemento crucial da identidade brasileira ao longo dos anos 1980. Neste contexto, a América Latina ganhou destaque nos interesses brasileiros, passando a ser vista pela diplomacia brasileira como um importante espaço de integração, que poderia servir como um verdadeiro “trampolim” para a obtenção de suas ambições mundiais. Tal noção já fica explícita no discurso do chanceler Saraiva Guerreiro na Assembleia Geral da ONU, em 1979:

“Embora conservando seus traços e peculiaridades, os países da América Latina se aproximam cada vez mais. Com a expansão do campo dos entendimentos, será necessário acordar novas formas de ação conjunta. Por sua parte, o Brasil está pronto a cooperar e é nosso interesse que a paz e o descontraimento (sic) prevaleçam em nossa região e que os países da América Latina possam enfrentar, ombro a ombro, a luta comum pelo desenvolvimento. Com esse objetivo desejamos trabalhar com outras nações de todas as partes da América Latina” (apud Santos, 2005, p.18).

Outro elemento conjuntural comum à Argentina e Brasil que reforçou a identificação dos países com as iniciativas de integração regional foi o processo de transição democrática, que acompanhou passo a passo o contexto de crise econômica durante os anos 1980. Num momento onde surgia uma onda de redemocratização nos países da América Latina, a transição democrática reforçou a identificação dos países com a integração regional na medida em que a mesma poderia ser um meio de “fiança mútua” das democracias que reapareciam na região. Surgiu a crença de que a redemocratização dos países da região seria uma alavanca que viabilizaria o consenso social necessário para fortalecer a integração regional, que por sua vez fortaleceria a capacidade de negociação internacional destes países. Neste sentido, tornou-se interessante a assinatura de acordos que estimulassem a democracia e a integração, fatores percebidos como chaves para o fortalecimento destes países frente ao novo cenário internacional que se configurava (Mariano e Oliveira, 2000, p.3-4).

Com o restabelecimento da democracia na Argentina, em 1983, e no Brasil, em 1985, aceleraram-se os avanços históricos nas relações bilaterais. Nesse período, nas palavras de Candeas (2005), *“foram lançados os fundamentos de uma ‘cultura de amizade e integração’ entre os dois países”* que terminaram de vez com a noção de rivalidade entre os mesmos. Nascia o princípio segundo o qual Argentina e Brasil deveriam construir uma parceria simétrica, integrando certas unidades produtivas com a finalidade de promover tecnologias sensíveis em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento econômico (Spketor, 2002, p.136).

Já em 1985, os presidentes Sarney e Alfonsín realizaram um encontro em Foz do Iguaçu e assinaram documentos de fundação da nova etapa de construção da estabilidade estrutural: a

Declaração de Iguaçu e Declaração conjunta sobre Política Nuclear (Candeas, 2005, p.203). No decorrer dos governos de Raúl Alfonsín e José Sarney, ambos os países procuraram aproximar suas visões e atuar de forma conjunta frente a temas regionais como a participação em foros latino-americanos (como por exemplo, os grupos de Cartagena, Apoio e do Rio) e a criação da Zona de Paz no Atlântico Sul; assim como mantiveram, da mesma forma, uma política de aproximação no campo comercial (Mariano e Oliveira, 2000, p.3-4).

Em síntese, este novo contexto possibilitou a construção gradativa de uma parceria simétrica calcada em uma convergência de interesses e de propósitos políticos, definidos em um marco de restauração da democracia. Brasil e Argentina passaram a buscar o reforço mútuo frente a problemas comuns tanto no campo político quanto no econômico, onde a alta inflação e o endividamento externo constituíam um desafio comum. Os novos governos democráticos assinaram uma série de tratados de conteúdo abrangente no sentido do reforço desta parceria, como os protocolos bilaterais assinados em 1986 e o Tratado de Cooperação, Integração e Desenvolvimento de 1988, que abriam caminho para a criação do MERCOSUL (Costa Vaz, 2002, p.63).

1.3 Formação do Mercosul

O primeiro passo formal em direção à integração se constituiu na assinatura da Declaração de Iguaçu, em 1985, pelos presidentes Sarney e Alfonsín. A Ata de Iguaçu inaugurou as negociações bilaterais que se seguiram e que tinham por objetivo o aumento das relações comerciais, acordos complementares na área industrial e cooperação tecnológica. Além da assinatura da Declaração de Iguaçu e de 12 protocolos que tinham como objetivo a promoção da integração em diversos setores – comunicação, transporte, economia, tecnologia, energia nuclear – também foi assinada a Declaração Conjunta de Cooperação Nuclear naquele mesmo ano. Tal fato demonstra como já havia se criado um clima de confiança entre os dois países visto que a área de energia nuclear sempre foi uma preocupação de ambos nos anos do regime militar (Campbell et al, 2000, p.50).

A Ata de Iguaçu criou a Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação Bilateral⁶, presidida por chanceleres e composta por peritos oficiais e representantes de empresas privadas. A Comissão tinha por objetivo a apresentação de programas, projetos e formas de integração já que a Ata não estabelecia nenhum programa de integração propriamente. O objetivo dos governos era promover a integração nos setores que geravam conflitos entre os países – como, por exemplo, transportes e trigo – além de buscar uma ampliação da cooperação por meio da promoção de iniciativas de complementação industrial e estatuto para empresas binacionais. Estas iniciativas visavam, principalmente, eliminar a tradicional rivalidade: a principal preocupação era a de consolidar o clima de cooperação que já se fazia presente e criar uma maior interdependência entre os países (Mariano, 2000, p. 48).

Mesmo sem contar aparentemente ainda com o interesse de suas sociedades nacionais, Brasil e Argentina prosseguiram com a aproximação bilateral – que se estabeleceu concretamente no campo político com a assinatura em julho de 1986 do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE):

“Estabelecido pela ‘Ata para Integração Argentino-Brasileira’, de julho de 1986, o PICE determinava que a Comissão de Execução deveria avaliar o seu desenvolvimento, propor medidas, propor reuniões de consulta e incorporar, quando necessário, outras autoridades para propor medidas em campos específicos. Fazia parte do programa uma série de Protocolos setoriais que acabavam por definir os grupos de trabalho”. (Mariano, 2000, p.49).

Os Protocolos abrangiam os mais diversos setores e visavam levar Argentina e Brasil à integração por meio do reforço da interdependência entre os dois países. Tais iniciativas

⁶“Esta comissão, que abará todos os setores suscetíveis a uma maior integração entre os dois países, será constituída no primeiro trimestre de 1986 e deverá apresentar, até 30 de junho próximo, um relatório aos dois Presidentes com as prioridades propostas para lograr um rápido aprofundamento dos vínculos de cooperação e integração econômica, especialmente no que se refere às áreas de complementação industrial, energia, transporte e comunicações, desenvolvimento técnico-científico comércio bilateral e com terceiros mercados”. Art. 20 da Declaração de Iguaçu. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_artg_256_733.htm>. Acesso em: 11 de novembro de 2012.

supunham a formulação de uma alternativa de desenvolvimento conjunto, por meio de um amplo programa de integração econômica entre os dois países como chave para o fortalecimento das economias nacionais. Com a integração, aumentar-se-ia o mercado interno e se criaria a possibilidade de associação entre empresas dos dois países, elevando assim suas possibilidades de produção em escalas maiores, o que por sua vez facilitaria a abertura comercial ao mundo externo e aumentaria a competitividade global de ambos os países (Oliveira, 2003, p. 62).

Com o PICE, gerou-se um aumento no intercâmbio comercial entre os dois países, levando seus governos a buscarem uma estrutura institucional permanente de negociação que garantisse a continuidade da integração. Os negociadores de ambos os países perceberam a necessidade do reforço da integração dentro do objetivo da promoção de uma inserção não-subordinada de ambos os países no contexto global. Desta maneira, havia uma identificação de que os problemas eram comuns e a percepção de que a melhor saída era a integração (Oliveira, 2003, p.64).

Neste cenário, valendo-se do clima de confiança e cooperação entre os funcionários, técnicos, empresários e intelectuais que o caminho já percorrido havia gerado, e com o objetivo de criar instrumentos de aprofundamento e garantia dos mecanismos de cooperação já estabelecidos, em novembro de 1988 foi firmado em Buenos Aires o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Argentina e Brasil (Campbell et al, 2000, p.81). Neste momento o foco da integração começa a mudar, e o objetivo agora passa a ser o da constituição, num prazo de dez anos, de um espaço econômico comum por meio da liberalização integral do intercâmbio recíproco e da convergência entre as políticas macroeconômicas (Oliveira, 2003, p.64).

Assim, a integração adquire importância política no sentido de ser vista por ambos os países como uma estratégia comum para uma inserção mais competitiva no cenário econômico internacional. Porém, em termos de avanço na integração do bloco o interesse somente ocorreu no campo econômico, deixando-se de lado outros aspectos e concentrando-se apenas na formação de uma União Aduaneira ou Área de Livre Comércio – e não mais de um Mercado Comum. Tal postura iria se reafirmar com a assinatura da Ata de Buenos Aires pelos presidentes Menem e Collor em julho de 1990: apesar de o acordo formalmente prever a formação de um Mercado Comum entre Argentina e Brasil até 31 de dezembro de 1994, na prática tinha por

principal objetivo a promoção de uma maior liberalização econômica, a estabilização macroeconômica e o controle da inflação – deixando de lado a ideia de integração propriamente dita (Mariano, 2000, p.55).

De fato, os rumos que a integração começa a tomar a partir dos presidentes Collor e Menem diferiam da proposta inicial de 1985 da constituição de um Mercado Comum. O Tratado de Assunção assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em março de 1991, previa a constituição de “*um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)*”(Tratado de Assunção, 1991, Art. I). Porém, embora o acordo previsse o estabelecimento de um Mercado Comum e o estabelecimento de mecanismos como a Tarifa Externa Comum, na avaliação de Oliveira (2003, p.70), na verdade nem o Brasil nem a Argentina possuíam o real interesse em constituir este tipo de integração, e os mecanismos contidos no tratado somente possibilitavam a formação de uma área de livre comércio.

Se o período que precedeu a criação do MERCOSUL foi marcado pela convergência das orientações das políticas externas argentina e brasileira e por uma mesma “visão de mundo”, o mesmo não se verificou a partir da década de 1990. Com a ascensão dos governos Menem na Argentina e Collor no Brasil, verifica-se uma mudança na forma como cada país analisava a nova conjuntura internacional que se impunha sobre seus países. Enquanto a Argentina percebia o mundo pós-Guerra Fria como unipolar, sendo os Estados Unidos a hegemonia mundial, o Brasil caracterizava a nova conjuntura como de “polaridades indefinidas⁷”. A diferença na forma como a qual os dois países encaravam a nova realidade internacional influenciou as orientações de suas políticas e, concomitantemente, a forma de se relacionarem um com o outro. Além disso, ficou claro que apesar da cooperação agora fazer parte das suas relações, isso não implicou a construção de interesses coletivos (Saraiva e Tedesco, 2001, p.1-2).

No Brasil, a integração é vista como uma forma de ampliar mercados para seus produtos por meio da consolidação da postura de liderança do país no continente, que estava sendo ameaçada por um possível desvio de comércio dos países da região em direção ao NAFTA e pela

⁷ O termo “polaridades indefinidas”, definido por Fonseca Júnior e Celso Lafer, era a ideia de que o Brasil estaria diante de um processo complexo, contraditório e menos previsível do que indicava o otimismo do primeiro momento dos anos 1990 (Lafer, 2001, p.70).

Iniciativa para as Américas. Além disso, o país percebe a importância política da integração dado que há o fortalecimento em todo o mundo dos blocos regionais. Para a Argentina, a importância do MERCOSUL é econômica: o desejo pela integração devia-se ao fato de que o Brasil era visto como uma economia capaz de absorver os produtos argentinos (Costa Vaz, 2002, p. 106).

Apesar das distintas prioridades, os interesses argentinos e brasileiros eram convergentes, e a incorporação do Uruguai e do Paraguai ao bloco é um exemplo disto. A adesão destes países deveu-se não somente às suas iniciativas, mas também em razão da busca brasileira da expansão da integração em razão do temor brasileiro de que os dois países pudessem ser atraídos por propostas norte-americanas. Além disso, interessava à Argentina um melhor acesso aos mercados paraguaio e uruguaio. Desta forma, a escolha pela inclusão de outros membros no bloco foi uma decisão política que partiu dos governos argentino e brasileiro, cada qual com interesses distintos, mas que convergiram para uma mesma direção (Costa Vaz, 2002, p.108).

Assim, a trajetória do MERCOSUL vai ser marcada por certos avanços no campo econômico, mas que não vão ser acompanhados por avanços no campo político. Argentina e Brasil vão continuar querendo ter liberdade de ação na resolução de seus problemas, o que deixa evidente que o MERCOSUL acabou se constituindo apenas em um instrumento, uma base de apoio para a inserção de suas economias no mercado internacional de forma mais competitiva. Ambos os países vão evitar a adesão a acordos que impliquem em uma cessão maior de suas soberanias e, conseqüentemente, em perda de autonomia na tomada de decisões. A consequência disto foi uma série de desentendimentos e medidas unilaterais tomadas pelos países quando estes viam seus interesses particulares ameaçados, o que acabou enfraquecendo o bloco politicamente.

CAPÍTULO 2: Evolução Geral do Comércio Brasil-Argentina no Âmbito do MERCOSUL

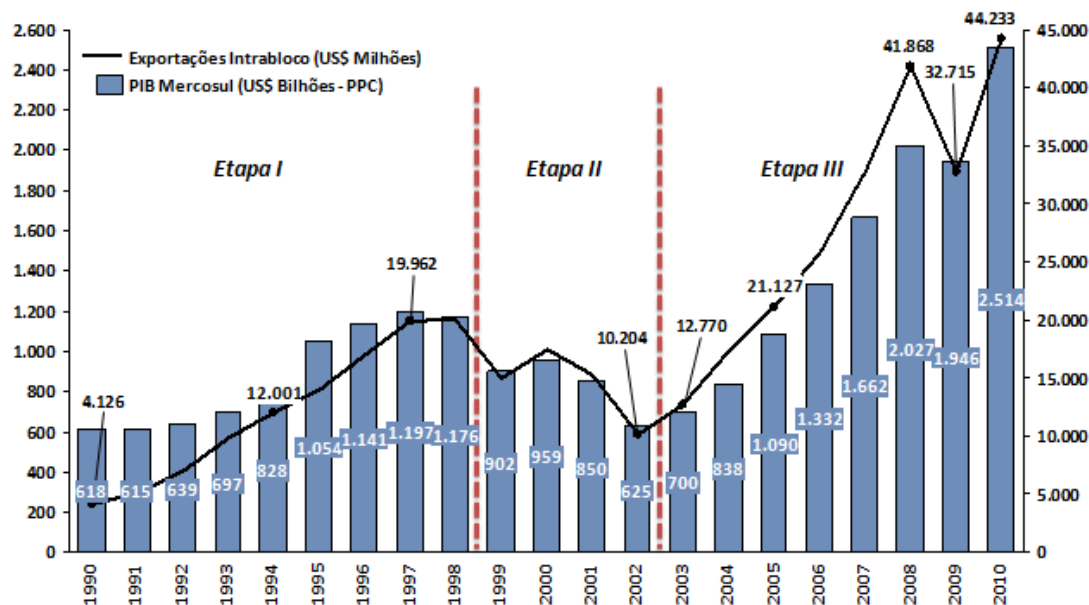
Como visto no capítulo anterior, o processo de integração econômica no Cone Sul foi inaugurado por Brasil e Argentina com a instituição do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) por meio da assinatura da “Ata para a Integração Brasil-Argentina” em 1986. O estreitamento das relações entre os dois países que se tornariam os principais sócios do MERCOSUL teve continuidade com a assinatura, em 1988, do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que tinha o intuito de promover um espaço econômico comum.

A inclusão do Paraguai e do Uruguai no processo de integração regional se daria com a assinatura do Tratado de Assunção, marco constitutivo do MERCOSUL. O propósito inicial do Tratado de Assunção era o estabelecimento do Mercado Comum do Sul até 31 de dezembro de 1994, e para isso foram traçadas como metas (Tratado de Assunção, 1991, Art. V):

- Eliminação dos direitos alfandegários e das restrições não tarifárias à circulação das mercadorias, com o intuito de promover a livre-circulação dos bens, serviços e fatores produtivos entre os países-membros;
- Instituição de uma Tarifa Externa Comum (TEC), a adoção de uma política comercial comum em relação ao resto do mundo e também coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
- Coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais dos países-membros, para, assim, garantir adequadas condições de concorrência;
- Harmonização das legislações, nas áreas pertinentes, para fortalecer o processo de integração.

O presente capítulo tem o objetivo de analisar as principais etapas do processo de integração nos vinte anos que se seguiram ao estabelecimento destes objetivos, para assim entender a influência do estabelecimento do bloco sobre a configuração da corrente de comércio entre Brasil e Argentina. O desenvolvimento do MERCOSUL desde a sua criação pode ser dividido, segundo Senhoras e Vitte (2006) em três grandes marcos evolutivos, sobre os quais os processos políticos e econômicos destes dois países tiveram significativa repercussão:

Gráfico 1– MERCOSUL: PIB e Exportações Intrabloco



Fontes: Senhoras e Vitte (2006, p.6), Aliceweb Mercosul (Exportações intrabloco); Banco Mundial (PIB).

De 1990 a 1998, os países-membros do bloco experimentaram um simultâneo crescimento econômico, acompanhado por um aumento no intercâmbio comercial intrabloco e aprofundamento institucional do MERCOSUL. Desta primeira etapa positiva, segue-se a partir de 1998 uma fase de retrocesso comercial e paralisia institucional no bloco diante da crise internacional que afetou bruscamente os países da América Latina e o Brasil. Tal cenário de crise aprofundou-se com a desvalorização brasileira, que repercutiu nos balanços comerciais e no câmbio dos outros países do bloco, especialmente da Argentina (agravando seu quadro econômico e culminando em uma profunda crise em 2001). O ano de 2002 marca a retomada da expansão econômica do MERCOSUL, dinamizada principalmente desta vez pelas exportações extrabloco, e a retomada do crescimento do comércio intrabloco não é acompanhado por grandes avanços institucionais. Todos os países do bloco têm melhores indicadores macroeconômicos diante da retomada da liquidez e do quadro de crescimento internacional.

Diante deste panorama, é perceptível que cada uma destas etapas é marcada por uma relação intrínseca entre o desenvolvimento das variáveis macroeconômicas e a evolução dos fluxos comerciais dentro do bloco. Como este trabalho está focado na evolução das relações

comerciais entre Brasil e Argentina, o entendimento desta dinâmica será o fio condutor da análise. Nas três etapas analíticas determinadas, as políticas externas e econômicas destes dois países influenciaram a trajetória de crescimento ou retração do comércio intrabloco, conforme será demonstrado a seguir.

II.1 Etapa I: 1990 - 1998

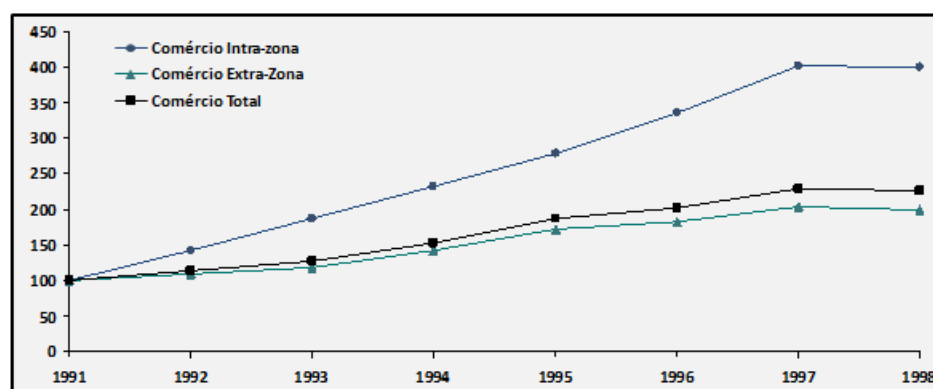
Na primeira década que se seguiu à concepção do MERCOSUL, apesar das carências nos aspectos institucionais e sociais e das dificuldades na implementação da União Aduaneira prevista em seus documentos fundadores, o clima foi predominantemente de esperança e otimismo com os rumos do bloco. Tal concepção positiva do processo vinha desde as origens do bloco, num contexto no qual a integração regional de países em desenvolvimento se apresentava como a melhor estratégia para vencer os desafios impostos pela globalização econômico-financeira. A exigência de competitividade na esfera mundial e o crescimento da internacionalização dos agentes econômicos conduziam os Estados emergentes a tentar ampliar a escala de sua atividade produtiva e reforçar os mecanismos de governança regional (Camargo, 2006, p.63).

O projeto MERCOSUL, porém, não foi pensado apenas como reação à situação econômica externa. Na Argentina e no Brasil, constata-se uma convergência entre os governos Menem e Collor na adoção de políticas de cunho neoliberal com forte ajuste estrutural, abertura do mercado e privatização de empresas públicas. De forma simultânea, a política externa dos dois países se afastou de um perfil terceiro-mundista e procurou uma maior aproximação com os países centrais. (Camargo, 2006, p. 66).

No âmbito do MERCOSUL, houve a adoção de uma política de liberalização linear e automática no intercâmbio de bens, deixando de lado o aprofundamento de outras estratégias de cooperação além da comercial (Bernal-Meza, 2002, p.37). Sendo assim, entre 1991 e 1994 o MERCOSUL teve seu desempenho influenciado pela conjuntura favorável imposta pelas políticas nacionais convergentes, a negociação de uma agenda voltada para uma “integração superficial” e pelo ambiente externo favorável (Pamplona e Fonseca, 2008, p. 11).

Em outubro de 1992, os países-membros adotariam o Cronograma de Las Leñas, estabelecendo prazos para o cumprimento das metas estabelecidas em Assunção e definindo os instrumentos de integração. A execução do Programa de Liberalização Automática, que promoveu cortes lineares automáticos nas tarifas aduaneiras, gerou um aumento significativo da interdependência comercial da região. Entre 1991 e 1994, o comércio intrabloco cresceu a uma taxa média de 30% ao ano, enquanto o comércio extrabloco cresceu em média 10% ao ano, o que demonstra o crescimento substancial do fluxo de comércio intra-regional frente ao extra-regional (Gráfico II) (Pamplona e Fonseca, 2008, p.10-11).

Gráfico 2– Desempenho comercial do MERCOSUL, 1991-1998
(1991 = base 100)



Fonte: Pamplona e Fonseca (2008, p. 12).

Outra informação que confirma o aumento da interdependência entre os países-membros do bloco é participação do comércio intrabloco no comércio total da região, ou seja, o Índice de Regionalização do Comércio, que passou de 13% em 1991 para próximo de 20% em 1994 (Tabela I).

Tabela 1– Desempenho comercial do MERCOSUL, 1991-1998
(US\$ Milhões)

	1991	Var (%)	1992	Var (%)	1993	Var (%)	1994	Var (%)
Comércio Intrazona (A)	10.201	24	14.497	42	19.143	32	23.712	24
Comércio Extrazona (B)	68.038	4	74.846	10	80.743	8	96.486	19
Comércio Total (C)	78.239	6	89.343	14	99.886	12	120.198	20
Índice de Regionalização do Comércio (A/C)	13,0%		16,2%		19,2%		19,7%	

	1995	Var (%)	1996	Var (%)	1997	Var (%)	1998	Var (%)
Comércio Intrazona (A)	28.438	20	34.226	20	40.981	20	40.814	0
Comércio Extrazona (B)	117.806	22	124.066	5	139.138	12	135.829	-2
Comércio Total (C)	146.244	22	158.292	8	180.119	14	176.643	-2
Índice de Regionalização do Comércio (A/C)	19,4%		21,6%		22,8%		23,1%	

Fonte: Pamplona e Fonseca (2008, p. 12).

Em apenas quatro anos, o bloco progrediu mais na liberalização do comércio na região e na integração do que nas três décadas anteriores. Ao término de 1994, a maior parte do comércio intra-regional já era submetida à tarifa zero, com a exceção para um conjunto de produtos sensíveis⁸. Desta forma o MERCOSUL conseguiu, em sua primeira fase, atingir em boa medida o objetivo acordado em Assunção da liberalização do comércio intra-regional (Pamplona e Fonseca, 2008, p. 13).

Porém, as medidas adotadas alcançariam apenas parcialmente a anulação de tarifas e a eliminação de alguns subsídios e incentivos fiscais para a produção (Bernal-Meza, 2002, p.38). No âmbito das barreiras não-tarifárias os avanços foram mais moderados, visto que os países-membros decidiram eliminar apenas 13 das destas barreiras (relacionadas principalmente com as proibições de importação e restrições quantitativas). Ao final de 1994, os países ainda acordavam sobre a TEC e o código aduaneiro comum, o que demonstra que o MERCOSUL ainda não tinha cumprido os critérios para a formação de um Mercado Comum, um dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção para 31 de dezembro de 1994 (Pamplona e Fonseca, 2008, p.13-14).

⁸ Estes produtos seguiram um novo calendário automático de eliminação de tarifas, com prazo-limite de adequação estipulado para janeiro de 2000.

O afastamento de Collor da presidência e a ascensão ao cargo de seu sucessor Itamar Franco marca a reafirmação no discurso diplomático a condição do Brasil de país em desenvolvimento, assim como a prioridade da consolidação do MERCOSUL (Camargo, 2006, p.66). Somando-se a isto, foi elaborada uma nova visão sobre a política exterior: a ideia do Brasil como país continental e global *trader*. Dentro do objetivo de aumentar a representatividade política e a competitividade econômica brasileira, a conformação de uma ampla área geoeconômica no Cone Sul serviria às suas pretensões de política global (Bernal-Meza, 2003, p.43).

Em 1995, assume Fernando Henrique Cardoso, que mantém as linhas de política externa de Itamar Franco. Em seu governo, é intensificada a procura do reconhecimento internacional do Brasil enquanto “potência média”⁹ ao mesmo tempo em que é declarada a aspiração à liderança política no âmbito sul-americano. Cardoso aprofundou as relações com o MERCOSUL, em especial com a Argentina. Tal aproximação se deu principalmente no campo comercial, em detrimento das divergências que ocorriam nas outras esferas da relação bilateral, como por exemplo a política de segurança e as relações com os Estados Unidos (Bernal-Meza, 2003, p.45).

A Argentina, por sua vez, abandonou durante os anos 1990 as estratégias desenvolvimentistas do passado, aplicando um modelo econômico de abertura unilateral. No campo da política externa, o país implementou um novo mapa de alianças externas, voltando-se para o Ocidente e principalmente para os EUA. Segundo Bernal-Meza (1999, p.41), a Argentina aplicaria até 1997 uma política de *doublestanding*, se dividindo entre impulsionar exclusivamente o MERCOSUL ou impulsionar o bloco regional do Cone Sul em conjunto com o projeto norte-americano da ALCA.

A implementação da Tarifa Externa Comum em janeiro de 1995 marca a formação de uma “união aduaneira imperfeita” entre os quatro países, já que a TEC não abrangia todos os setores do comércio e tampouco havia sido alcançada uma política comercial comum, no que se refere aos demais instrumentos, e eliminadas todas as barreiras ao comércio intrazona. Foram

⁹ É considerada neste trabalho a definição que Keohane (1969) estabelece para “potência média”: Estados que, “apesar de não serem capazes de determinar individualmente o ordenamento internacional, conseguem exercer significativa influência nos seus rumos” (Sennes, 1998, p.392).

estabelecidas listas nacionais de exclusão à TEC, que incluíam, por exemplo, os bens de capital e os produtos de informática do mercado regional.

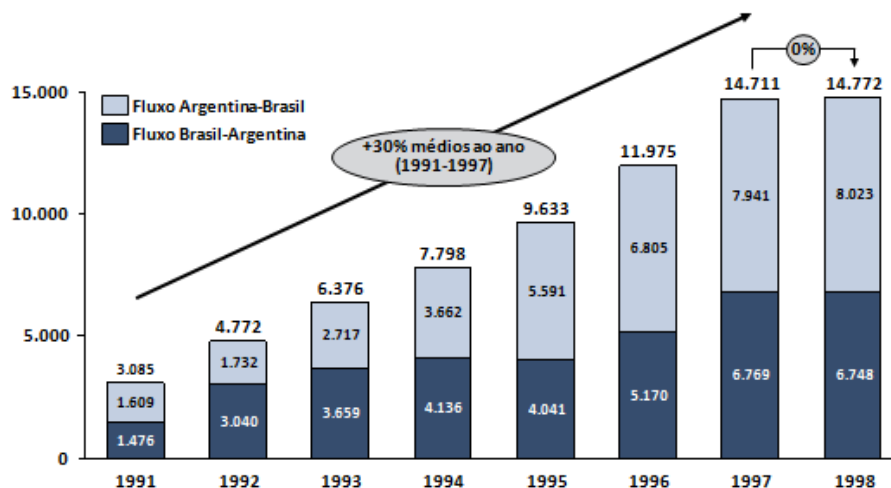
O período que se seguiu de 1995 a 1998 foi marcado por contrastes: ao mesmo tempo em que aumentou a interdependência comercial entre os países, ocorreu também o crescimento da paralisia regulatória. A visão prevalecente era a de que o MERCOSUL era tão bem-sucedido que poderia avançar impulsionado somente pelos interesses do setor privado, o que relegou a agenda interna a segundo plano (Pamplona e Fonseca, 2008, p. 14).

O Índice de Regionalização do Comércio continuou crescendo (cerca de 19% entre 1995 e 1998), embora em ritmo menor ao do período 1991-1994 (onde havia crescido 50%). A trajetória ascendente do comércio intra-zona, com taxa média de crescimento superior ao do verificado no comércio extra-zona (conforme observado no Gráfico 2 e na Tabela 1), indica o aumento da interdependência comercial entre os países do bloco. Junto com os fluxos de comércio, os fluxos de investimentos se intensificaram, estimulado pelo crescente dinamismo das relações econômicas na região.

Porém, no campo das barreiras não-tarifárias e das políticas comerciais o progresso foi bastante lento. As barreiras não-tarifárias permaneceram praticamente inalteradas, a TEC foi implementada apenas parcialmente, exceções temporárias foram autorizadas e o código aduaneiro comum se revelou inaplicável. A causa desta paralisia teria sido o baixo grau de harmonização das políticas externas entre os membros do MERCOSUL (Pamplona e Fonseca, 2008, p. 14).

Apesar destes entraves, o fato de os dois maiores sócios do bloco terem apresentado políticas macroeconômicas convergentes contribuiu para o crescimento dos fluxos de comércio. No Brasil, o Plano Real propiciou uma forte expansão da economia, beneficiando toda a região compreendida pelo MERCOSUL. Em termos de comércio bilateral Brasil-Argentina, nos anos entre 1991 e 1998 verificou-se um grande aumento dos fluxos bilaterais. O intercâmbio comercial entre os dois países cresceu à uma taxa média de 30% ao ano, impulsionado pelos avanços no processo de integração no âmbito do MERCOSUL. Em 1997, o fluxo de comércio bilateral já era aproximadamente 4,7 vezes o verificado em 1991, conforme demonstrado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Fluxo de Comércio Brasil-Argentina, 1991-1998
(US\$ Milhões)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Aliceweb.

Porém, em 1998, a crise internacional e os problemas macroeconômicos por ela desencadeados criariam um ambiente pouco propício para a continuidade do aprofundamento da integração. Nesse ano, o comércio total sofreria uma redução de 2%, e o comércio intrabloco fica estagnado, conforme demonstra o Gráfico 2. Neste contexto, o fluxo comércio bilateral Brasil-Argentina também apresenta estagnação entre 1997 e 1998, conforme pode ser visto no Gráfico 3.

A interdependência comercial começaria a diminuir já que os países-membros, diante da vulnerabilidade externa criada pelas crises asiática e russa, passaram a preferir certos recursos de flexibilidade em detrimento de assumir compromissos rígidos. Os incrementos registrados durante a Etapa I, apesar de terem elevado substancialmente a interdependência, não foram suficientes para incentivar uma maior coordenação dentro do bloco e garantir que a interdependência continuasse crescendo depois de 1998 (Pamplona e Fonseca, 2008, p. 14).

II.2 Etapa II: 1999-2002

Após uma primeira etapa positiva, em 1998 o MERCOSUL passou a uma segunda etapa caracterizada pelo retrocesso comercial e pela paralisia institucional do bloco diante da crise internacional que afetou de maneira brusca os países da região. O período compreendido entre 1999 e 2002 foi marcado pela volatilidade externa das economias, fortes crises conjunturais, quedas nos níveis de atividade econômica e comércio e aprofundamento das assimetrias regionais (Senhoras e Vitte, 2006, p.5).

Um dos principais pontos de impacto foi a crise financeira no Brasil com a decorrente desvalorização do Real, em janeiro de 1999. O Real havia mantido paridade fixa com o dólar desde 1994, sistema semelhante ao adotado pela Argentina desde 1991. Tal decisão, tomada pelo governo brasileiro de forma unilateral e sem acordo com os demais parceiros do bloco, rompeu com a convergência anterior entre o sistema de câmbio fixo adotado nos dois países e teve consequências sérias para a Argentina dado o grau de interdependência e assimetria econômica desta com relação ao Brasil (Camargo, 2006, p. 67).

Entre 1998 e 1999, o bloco perdeu a dinâmica dado que haviam se esgotado os ganhos impulsionados pela redução tarifária automática. Numa conjuntura onde a desvalorização cambial tornava os produtos brasileiros mais competitivos, a Argentina, pressionada pelo desemprego e pela recessão, passou a aprovar medidas de proteção contra qualquer produto importado dos membros do MERCOSUL e, especificamente, um sistema de salvaguardas contra determinados produtos brasileiros, com destaque para os têxteis (Vizentini, 2005, p. 385).

Tabela 2 – Desempenho comercial do MERCOSUL, 1998-2002
(US\$ Milhões)

	1998	Var (%)	1999	Var (%)	2000	Var (%)
Comércio Intrazona (A)	40.814	-25	30.584	-25	35.276	15
Comércio Extrazona (B)	135.829	-10	122.922	-10	135.944	11
Comércio Total (C)	176.643	-13	153.506	-13	171.220	12
Índice de Regionalização do Comércio (A/C)	23,1%		19,9%		20,6%	

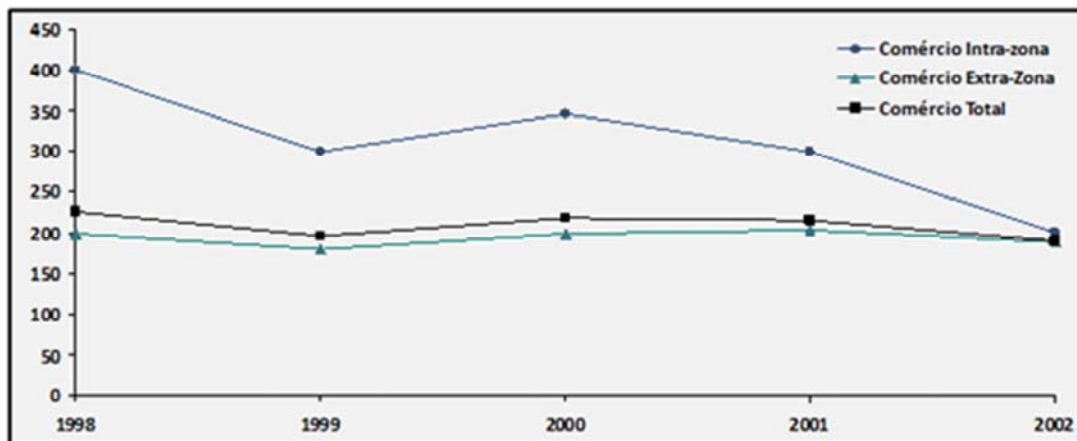
	2001	Var (%)	2002	Var (%)
Comércio Intrazona (A)	30.545	-13	20.462	-33
Comércio Extrazona (B)	138.965	2	128.132	-8
Comércio Total (C)	169.510	1	148.594	-12
Índice de Regionalização do Comércio (A/C)	18,0%		13,8%	

Fonte: Pamplona e Fonseca (2008, p. 18).

No decorrer desta segunda etapa, o intercâmbio comercial do MERCOSUL, apesar de ter se recuperado brevemente em 2000, seguiu em forte declínio. Ao final do período, no ano de 2002, o comércio intrabloco havia sido reduzido à metade do que era em 1998. Como reflexo, o Índice de Regionalização do Comércio começou a despencar desde 1999: caiu de 23,1% em 1998 para 13,8% em 2002, índice praticamente equivalente ao observado em 1991, conforme mostram as Tabelas 1 e 2 (Pamplona e Fonseca, 2008, p.17).

A desintegração comercial da região no período fica evidente no Gráfico 4. Enquanto o intercâmbio comercial extrabloco permaneceu estagnado entre 1999 e 2002, o intercâmbio intrabloco sofreu uma acentuada retração, regredindo em valores absolutos a um patamar menor do que o verificado em 1994.

Gráfico 4 – Desempenho comercial do MERCOSUL, 1991-1998
(1991 = base 100)



Fonte: Pamplona e Fonseca (2008, p. 12).

Segundo Vizentini (2005), tal quadro de crise se deve principalmente ao fato de o governo dos países-membros não terem aproveitado a situação favorável ocorrida entre 1991 e 1997 para lançar políticas efetivas no campo tecnológico e macroeconômico para tornar suas empresas competitivas. Além disso, teria havido negligência quanto à importância da ampliação dos próprios mercados internos e da elaboração de um efetivo projeto de desenvolvimento que fomentasse a produção local.

Porém, estas dificuldades não impediram o relançamento do MERCOSUL, dentro de uma nova fase da diplomacia brasileira. Nos dois últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso, a diplomacia brasileira procurou recuperar e manter o processo de integração, como forma de aumentar a margem de autonomia frente aos EUA. No âmbito da agenda de relançamento do MERCOSUL, em outubro de 2000 o Grupo de Monitoramento Macroeconômico divulgou os indicadores econômicos relativos aos aspectos fiscais do bloco, e em dezembro do mesmo ano os países-membros (juntamente com Bolívia e Chile) assinaram a Declaração Presidencial sobre Convergência Macroeconômica e, com isto, formalizaram as metas e os mecanismos de convergência macroeconômica do bloco.

Contudo, persistia na Argentina a forte percepção de que era necessário investir em uma inserção internacional que associasse o país mais profundamente ao Ocidente, o que implicava

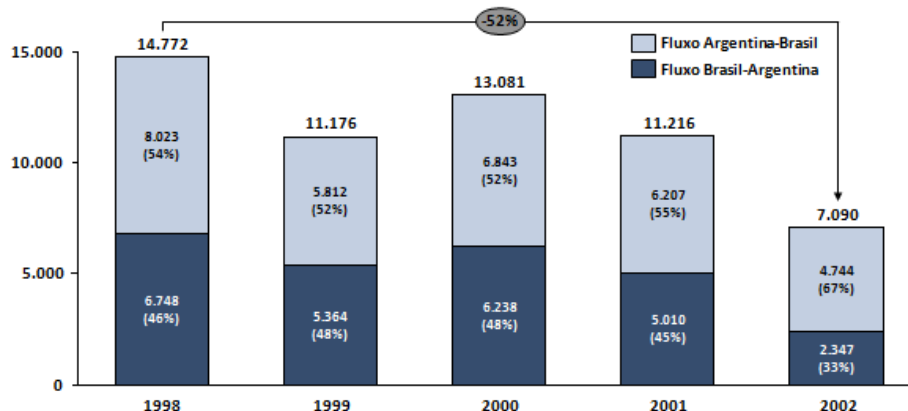
como estratégia básica um forte alinhamento aos Estados Unidos. Tal percepção, consequência do quadro causado pelas divergências cambiais entre os países, trazia a visão de que o Brasil era um país que perturbava a ordem hemisférica. Neste contexto, a cooperação bilateral com o Brasil passou a um plano inferior dentro das prioridades da política externa argentina (Camargo, 2006, p.70).

Quanto mais os países se viam envolvidos em um esquema de integração regional, maiores se tornaram as dificuldades enfrentadas por eles, devido aos custos de se realizar concessões e harmonizações num quadro de crise econômica internacional. Assim, diante destas percepções e da crise econômica, em março de 2001 o então ministro da economia argentino Domingo Cavallo suspendeu unilateralmente a vigência da TEC para bens de consumo corrente e bens de capital. E os outros países-membros, a fim de não agravar a situação de crise política enfrentada pelo bloco desde a desvalorização do Real ratificaram, em abril do mesmo ano, as referidas “exceções temporárias” acordadas com a Argentina. (Pamplona e Fonseca, 2008, p.19).

Diante desse quadro, há a deterioração do fluxo de comércio bilateral Brasil-Argentina, que em 2002 foi 52% menor do que o verificado em 1998 (Gráfico 5). Em termos absolutos, ao fim do período o fluxo de comércio havia retornado a um patamar parecido com o verificado em 1994. No Gráfico 5, também é notável que os termos de comércio pioraram para o Brasil em 2002, quando sua participação relativa caiu para 33%, no contexto dos retrocessos verificados na TEC com as medidas adotadas pela Argentina em 2001.

Após um período de turbulência, onde o cargo de presidente argentino seria preenchido por quatro nomes em um curtíssimo período de tempo, a chegada ao governo de Eduardo Duhalde marcaria um novo ponto de inflexão. Uma das primeiras medidas de seu governo foi romper com o regime de paridade fixa vigente desde 1991, instrumento que constituía uma das áreas de maior divergência entre Argentina e Brasil (Camargo, 2006, p.72).

Gráfico 5 – Fluxo de Comércio Brasil-Argentina, 1998-2002
(US\$ Milhões)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Aliceweb.

A eliminação da conversibilidade da moeda argentina e a redução do perfil de prioridade das relações de Buenos Aires com os Estados Unidos sinalizaram o desaparecimento dos principais “problemas” esboçados como dificuldades para o aprofundamento do processo de integração. As eleições de Kirchner, na Argentina, e Lula, no Brasil, colocariam o MERCOSUL, e em particular as relações bilaterais argentino-brasileiras em um novo momento de expectativa (Bernal-Meza, 2002, p.63).

II.3. Etapa III: 2003-2010

Com o término do ambiente de crise, a partir do ano de 2002, os países do MERCOSUL retomaram uma trajetória de crescimento econômico. Esta fase de crescimento econômico foi acompanhada pelo crescimento dos fluxos de comércio, que neste período foram impulsionados de forma mais significativa pela dinamização comercial extrabloco.

Nesta terceira etapa evolutiva, o MERCOSUL apresentou características bastante peculiares, com destaque para o processo de *multilateralização do regionalismo*, com avanços lentos nas agendas de aumento do grau de institucionalização do bloco. Dentro do conceito de

realismo nas relações internacionais, a *multilateralização do regionalismo* pode ser identificada no momento no qual Brasil e Argentina passaram a defender interesses nacionais no campo comercial, quando procuraram abrir novos meios de exportação, ou quando resistiram em abrir mão de suas vantagens no intercâmbio comercial diante de uma maior integração regional (Senhoras e Vitte, 2006, p.7).

O mês de janeiro de 2003 foi marcado por dois acontecimentos que podem ser considerados pontos de inflexão nas políticas brasileira e argentina: a eleição de Kirchner, pelos argentinos, e a posse de Lula, eleito em 2002, no Brasil. Do ponto de vista da nova orientação diplomática brasileira, o novo presidente argentino foi considerado como um aliado natural e como parceiro privilegiado no âmbito do MERCOSUL, percepção também existente do lado argentino. Tal orientação fica evidente do discurso de posse do chanceler Celso Amorim, no qual afirma que o governo brasileiro “enfrentaria com determinação as questões da Tarifa Externa Comum e União Aduaneira, sem as quais a pretensão de negociar em conjunto com outros países e blocos seria mera ilusão” (Amorim, 2003 *apud* Camargo, 2006, p. 71).

Na Argentina, o presidente Kirchner revelou a vontade argentina de alterar a política econômica que o país havia desenvolvido nos últimos quatorze anos, abandonando o neoliberalismo e buscando um modelo baseado em investimentos públicos combate à pobreza. Tal noção de política, partilhada pelo governo Lula, se constituiu em mais uma fonte de aproximação entre os dois países. No plano internacional, o presidente argentino manifestou a intenção de estabelecer uma aliança estratégica com o Brasil, resgatar o MERCOSUL e cooperar ativamente para a integração sul-americana (Vizentini, 2005, p.392).

Desta forma, o período que se iniciou em 2003 abriu uma janela de oportunidade para a agenda interna do MERCOSUL. Com a convergência das políticas cambiais, a retomada do crescimento econômico na região e as inflexões nas políticas externas brasileira e argentina, que passaram a orientar-se claramente a favor do MERCOSUL, deram origem a um clima propício ao entendimento entre os países-membros.

Ao longo dos anos de 2003 e 2004, a maioria dos temas de agenda interna progrediu. Porém, alguns temas avançaram mais do que outros. No âmbito da coordenação das políticas macroeconômicas, o processo progrediu dado que as políticas cambiais dos países passaram a

convergir. Além disso, o Grupo de Monitoramento Macroeconômico propôs uma metodologia comum para o cálculo do núcleo de inflação, também iniciando uma discussão sobre a possibilidade de se harmonizar os agregados monetários no MERCOSUL.

Porém, no que concerne à TEC, os avanços foram reduzidos já que os países membros conservaram as exceções à TEC por meio de sucessivas prorrogações nas datas originalmente previstas para a suspensão das mesmas. No entanto, deve-se destacar o avanço importante representado pelo acordo sobre o fim da dupla cobrança da TEC celebrado durante a 39ª Cúpula do MERCOSUL, realizada na Argentina em 2010 (Faria e Coutinho, 2010, p.21). Além disso, a constituição do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) em 2005, criado com a finalidade de desenvolver ações destinadas à promoção da competitividade e da convergência estrutural dos países-membros, e a criação do Banco do Sul em 2007 são exemplos de avanços realizados no campo institucional no período (Pamplona e Fonseca, 2008, p.20).

No que concerne ao fluxo de comércio, o ano de 2003 já marcou uma melhora substancial no desempenho do bloco. O intercâmbio comercial intrabloco e comércio total com o resto do mundo cresceram 25% e 14%, respectivamente, com relação a 2002 (conforme demonstrado pela Tabela 3).

Tabela 3– Desempenho comercial do MERCOSUL, 2003-2010
(US\$ Milhões)

	2003	Var (%)	2004	Var (%)	2005	Var (%)	2006	Var (%)
Comércio Intrazona (A)	25.596	23	34.637	35	42.273	22	51.162	21
Comércio Extrazona (B)	146.643	14	191.930	31	230.836	20	274.319	19
Comércio Total (C)	172.239	16	226.567	32	273.109	21	325.481	19
Índice de Regionalização do Comércio (A/C)	14,9%		15,3%		15,5%		15,7%	
	2007	Var (%)	2008	Var (%)	2009	Var (%)	2010	Var (%)
Comércio Intrazona (A)	63.802	25	82.811	30	63.497	-23	86.723	37
Comércio Extrazona (B)	332.604	21	439.384	32	328.811	-25	447.492	36
Comércio Total (C)	396.406	22	522.195	32	392.308	-25	534.215	36
Índice de Regionalização do Comércio (A/C)	16,1%		15,9%		16,2%		16,2%	

Fontes: Pamplona e Fonseca (2008, p. 18), Aliceweb MERCOSUL.

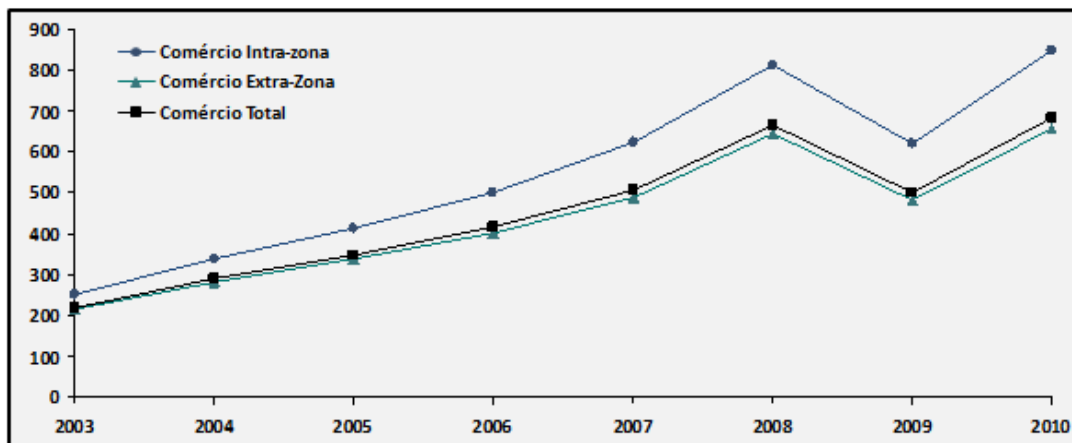
Nesta terceira etapa, a Tabela 3 e o Gráfico 6 indicam que entre 2003 e 2010 o intercâmbio comercial do bloco apresentou bons resultados, já que a partir de 2003 o indicador sempre apresentou variações positivas, indicando que as relações comerciais do bloco no geral melhoraram significativamente em relação à etapa anterior. Depois da forte contração sofrida em 2002 (como já observado na Tabela 2), o Índice de Regionalização do Comércio cresceu anualmente até 2007, quando atingiu 16,1%. Porém, tal evolução se deu de forma modesta quando comparada à verificada na Etapa I: em 1998, o Índice havia atingido 23,1% (Tabela 1).

O Índice se estabiliza em torno dos 16% a partir de 2008, demonstrando que o crescimento da interdependência comercial entre os países do bloco havia se esgotado dentro dos limites do atual arcabouço de integração regional. O ano de 2009 é destacado pela queda geral do comércio do bloco (queda de 25% no comércio total), impactado pela crise financeira internacional ocorrida no ano anterior e pela consequente desaceleração econômica verificada tanto regionalmente quanto globalmente. Porém, já em 2010 o fluxo de comércio voltaria a crescer dentro do ambiente de recuperação econômica, com destaque para as elevadas taxas de crescimento do PIB verificadas no Brasil (7,5%) e Argentina (9,1%)¹⁰.

De forma geral, é expressivo que o comércio intrabloco tenha crescido 238% entre 2003 e 2010. Por outro lado, o crescimento extrabloco foi similar (205%), o que para Pamplona e Fonseca (2008, p. 19) sugere que o aumento do comércio dentro do bloco tenha sido influenciado de forma preponderante por uma melhora geral do comércio externo da região. Tal ideia pode ser visualizada claramente pelo Gráfico 6, onde é perceptível que a evolução do comércio intrabloco apresenta ritmo parecido ao verificado na evolução do comércio extrabloco.

¹⁰ Fontes: IBGE (Brasil), INDEC (Argentina).

Gráfico 6 – Desempenho comercial do MERCOSUL, 2003-2010
(1991 = base 100)

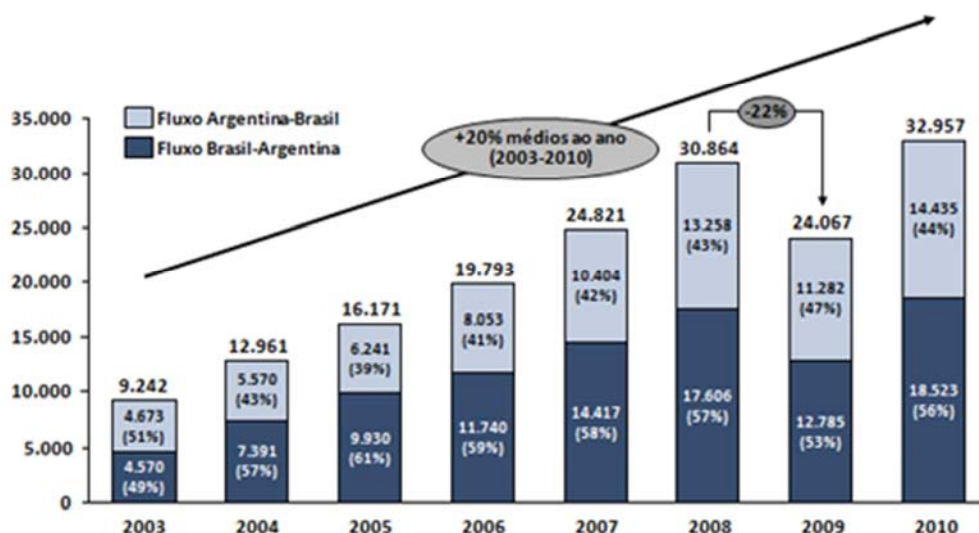


Fontes: Pamplona e Fonseca (2008, p. 18), Aliceweb MERCOSUL.

Neste ambiente de convergência política e crescimento econômico, o comércio Brasil-Argentina cresceu em média 20% ao ano entre 2003 e 2010. A trajetória de crescimento somente é interrompida em 2009, quando o fluxo bilateral de comércio cai 22%, dentro do quadro de desaceleração geral do comércio. Em termos de participação de cada país dentro da corrente de comércio, nota-se um crescimento do peso brasileiro, de 49% para 56% (conforme verificado no Gráfico 7), dentro do fluxo bilateral no período em questão.

Tal quadro levou a Argentina a admitir preocupações quanto aos desequilíbrios na balança comercial com o Brasil, já que a balança comercial foi deficitária para o país de forma ininterrupta desde 2003. A crise financeira e econômica global – e seus impactos sobre o nível de atividade interna – motivou o aprofundamento das medidas protecionistas, como licenças não-automáticas de importação; estabelecimento de preços mínimos para alguns produtos importados; investigações *antidumping* e introdução de restrições voluntárias às exportações por parte dos países parceiros comerciais. Tais medidas foram aplicadas com a justificativa de defender a indústria nacional contra a concorrência desleal de produtos importados (Macadar, 2010, p.5).

Gráfico 7 – Fluxo de Comércio Brasil-Argentina, 2003-2010
(US\$ Milhões)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Aliceweb.

Diante das reclamações do Governo brasileiro e dos setores mais prejudicados pelas licenças não-automáticas de importação, foi proposta pelo Governo argentino a alternativa de negociar restrições voluntárias de exportações brasileiras daqueles setores cujos produtos concorrem de forma mais direta com os produtos argentinos. No ano de 2003, foi criada a Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral que, dentre outras atribuições, buscava a facilitação do processo de negociação entre as partes privadas com o objetivo de alcançar acordos mutuamente satisfatórios e o monitoramento do cumprimento dos mesmos. Diante das incertezas e do risco representado pela aplicação de barreiras pouco transparentes ao comércio, como as licenças não-automáticas, os industriais brasileiros concordaram em negociar restrições voluntárias à exportação com seus pares argentinos (Macadar, 2010, p.10).

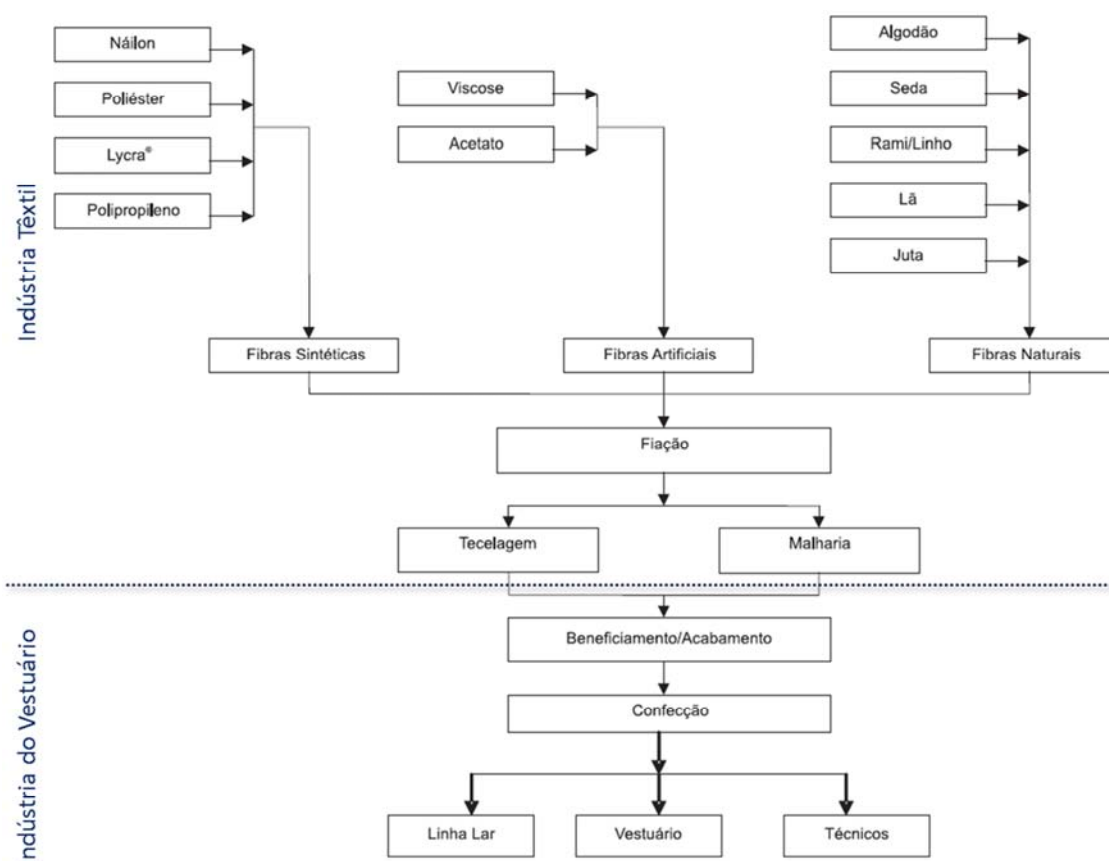
Desta forma, apesar do ambiente favorável possibilitado pela convergência política entre Brasil e Argentina, persistem pontos de conflito e discordância. Mesmo sendo perceptível uma maior coordenação de política externa entre os dois países, já que para ambos a região é uma das prioridades da diplomacia, os conflitos comerciais ocorridos em setores específicos acabam por prejudicar o aprofundamento do esquema de integração regional (visto que o bloco ainda

mantém sua condição de “união aduaneira imperfeita”). Dentre os setores mais prejudicados pelos conflitos comerciais entre Brasil e Argentina estão o de calçados, autopeças, linha branca, celulose e papel e têxtil, sendo este último o tema de análise escolhido para este estudo que será tratado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3: Desempenho do Comércio Bilateral de Produtos Têxteis

A cadeia produtiva da indústria têxtil é composta por segmentos industriais diversos e autônomos, mas cuja interação é fundamental para sua organização. Os negócios do setor se iniciam com a matéria-prima (fibras têxteis), sendo transformada em fios nas fábricas de fiação, de onde seguem para tecelagem ou para a malharia. Posteriormente, passam pelo acabamento para finalmente atingir a confecção (BNDES, 2009, p.163). De acordo com Nordas (2004), em estudo elaborado para a OMC, a Cadeia Produtiva de Têxteis e Confeções pode ser dividida entre Indústria Têxtil e Indústria do Vestuário. A Figura 3.1 abaixo adapta esta segmentação para o diagrama da Cadeia elaborado pelo BNDES (2009):

Figura 1– Estrutura da Cadeia Produtiva de Têxtil e Confeções



Fontes: Elaboração própria a partir de BNDES, 2009 e Nordas, 2004.

Para fins deste estudo serão consideradas as etapas correspondentes ao assinalado acima como “Indústria Têxtil”, qual seja, da confecção das fibras à tecelagem ou malharia. Tais etapas correspondem aos capítulos 52, 53, 54 e 55 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), e à seção C, divisão 13, grupos 13.1 a 13.5 da Classificação Nacional de Atividades Econômicas 2.0 (CNAE 2.0) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Tal setor é usualmente mais capital-intensivo do que a indústria do vestuário, responsável pela finalização dos produtos destinados ao consumidor final. Tal característica advém, principalmente, do fato da indústria têxtil receber pedidos em grandes lotes e que demandam plantas industriais automatizadas e integradas. Por outro lado, estas mesmas características fazem da indústria têxtil menos flexível do que a indústria do vestuário em termos da realização de ajustes para atender às mudanças na demanda dos consumidores finais (Nordas, 2004, p.7).

III.1 . Breve Histórico das Medidas Proteção aos Setores Têxtil e de Vestuário

Internacionalmente, a proteção aos setores têxtil e de vestuário apresenta uma longa trajetória, principalmente nos países desenvolvidos. Em 1962, foi assinado dentro do escopo do GATT o *Long Term Agreement Regarding International Trade in Cotton Textiles* (LTA), que passou a regular o comércio dos produtos derivados do algodão. O LTA foi renegociado múltiplas vezes, até ser substituído pelo Acordo Multifibras (*Multi Fibre Agreement*– MFA) em 1974, estendendo as restrições para as demais fibras. O MFA foi renegociado por quatro vezes, sendo a última em 1991, finalmente expirando em 1994 (Nordas, 2004, p.14).

A expiração do MFA, contudo, não representou o fim das quotas às exportações de produtos têxteis provenientes dos países em desenvolvimento. O MFA foi substituído pelo Acordo de Têxteis e Vestuário (ATV), que entrou em vigor com a constituição da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995. O ATV, contudo, não representou uma extensão do MFA, já que constituiu um regime transitório entre o MFA e a integração completa do setor têxtil e de vestuário ao sistema multilateral de comércio. O ATV vigorou até 2005 e disciplinou a eliminação completa das quotas de importação e demais barreiras não-tarifárias sobre os produtos têxteis (Nordas, 2004, p.13):

Tabela 4– ATV: Cronograma de Integração dos Produtos Têxteis ao GATT

Data	Volume Mínimo Integrado (%)	Volume Integrado Acumulado (%)
jan/95	16	16
jan/98	17	33
jan/02	18	51
jan/05	49	100

Fonte: Nordas, 2004.

A liberalização do comércio internacional de produtos têxteis implicou uma forte reestruturação das indústrias locais, especialmente nos países desenvolvidos, que se constituíram nos principais beneficiários dos acordos de limitação do comércio têxtil. Com a queda das cotas de importação, os governos passaram a adotar barreiras não tarifárias como mecanismo de defesa da produção nacional. Dentre as restrições mais difundidas, estão as licenças não-automáticas de importação e as normas de segurança, qualidade e legalidade para a obtenção de certificados que permitam a venda de produtos têxteis para um determinado mercado (Nordas, 2004, p.25).

III.2 Desempenho Geral da Indústria Têxtil Brasileira

A indústria têxtil teve historicamente papel relevante ao longo do processo de industrialização brasileira. Foi uma indústria pioneira, surgida ainda no período colonial, sendo sempre importante fonte de geração de emprego e renda, mesmo quando as outras indústrias se encontravam em depressão, por ser o produto têxtil um bem de baixa elasticidade-renda. Desenvolveu-se ao longo do século XX até atingir a maturidade nos anos 1940, quando chegou a ser considerada um setor industrial dinâmico em uma economia subdesenvolvida. Nos anos 1960, completou o seu processo de substituição de importações quando para a maioria dos outros setores industriais restava ainda um longo caminho a percorrer para tal (Coan e Kon, 2005, p.14).

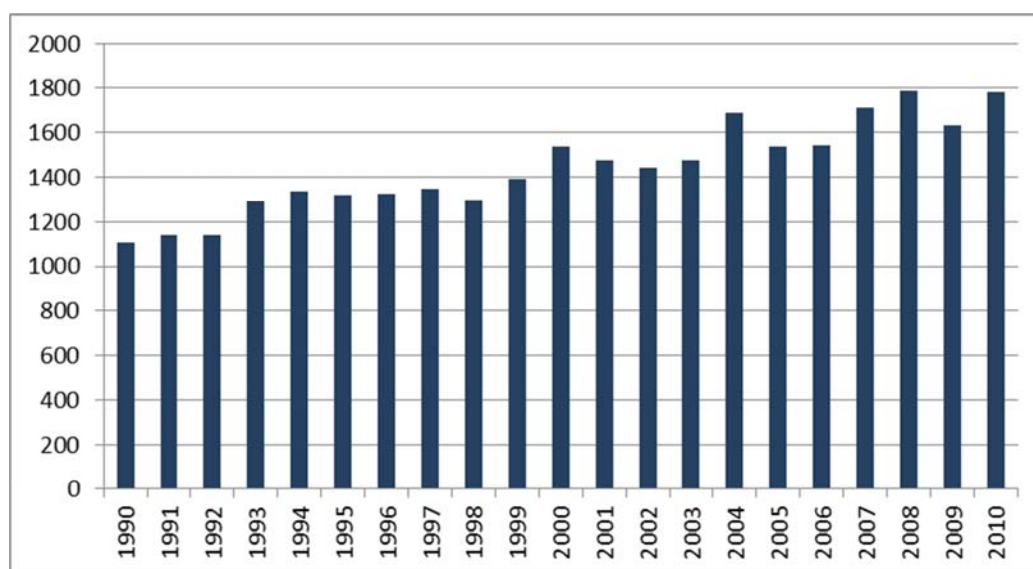
Porém, a carência de investimentos ocorrida nos anos 1980 em virtude da estagnação econômica registrada nos anos iniciais da década, e também dos desequilíbrios persistentes até o final da mesma, teve impactos relevantes na condição da indústria quando se iniciou o processo de abertura comercial nos anos 1990. A indústria têxtil foi um dos setores que mais sofreram

com impactos negativos oriundos da abertura comercial, devido ao gap tecnológico com relação à indústria mundial causado pela falta de investimento nos anos 1980 (Coan e Kon, 2005, p.14).

O poder competitivo já alcançado por alguns países periféricos (como Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Indonésia, Tailândia, Índia e Paquistão) no início dos anos 1990 levou a indústria têxtil mundial a um novo padrão de concorrência internacional, com os países asiáticos competindo em preço e os países avançados (como EUA e países europeus) competindo em qualidade e design (BNDES, 2000, p.19).

O Brasil, num patamar intermediário, viu sua indústria têxtil crescer moderadamente nos anos 1990. O nível de produção da cadeia de têxteis pode ser medido pelo consumo de fibras e filamentos, que se manteve praticamente estável entre 1990 e 2010:

Gráfico 8– Consumo de Fibras e Filamentos pela Indústria Brasileira
(Mil Toneladas): 1990-2010



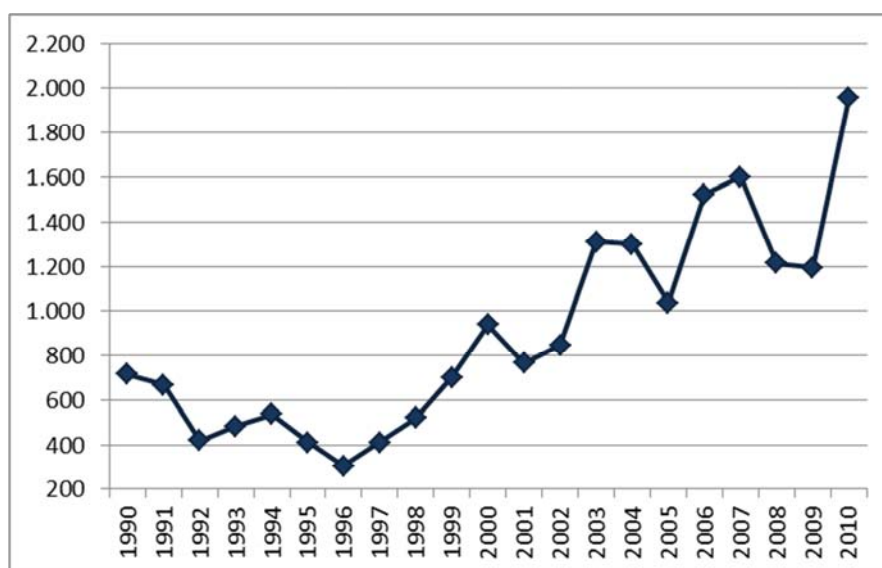
Fonte: Associação Brasileira da Indústria Têxtil e Confecção (ABIT).

A abertura da economia ocorrida em 1990 não foi acompanhada pelo estabelecimento imediato de medidas que pudessem proteger a indústria contra as importações subfaturadas e o

dumping¹¹. Somando-se a isto o fato de que o setor têxtil brasileiro historicamente desenvolveu-se através da internalização de todas suas atividades produtivas (já que era focada em um mercado praticamente imune a produtos estrangeiros), com baixos índices de produtividade e baixos investimentos em tecnologia de ponta (também consequência do ambiente macroeconômico instável dos anos 1980).

Outro fator que acarretou o baixo crescimento da indústria têxtil na década de 1990 foi o acentuado decréscimo na produção brasileira de algodão. Segundo Coan e Kon (2005, p.20), o algodão, desempenhou um papel crucial no desenvolvimento da indústria têxtil brasileira desde seu início, como principal insumo para a produção de fios e tecidos. O Brasil sempre foi grande produtor e exportador do produto. Porém, a partir da década de 1990, inverteu-se a situação e o Brasil passou a ser grande importador de algodão, devido principalmente à pragas ocorridas nas plantações e à grande facilidade para importação por ocasião da abertura comercial, com a eliminação do imposto de importação do produto e vantagens de juros e financiamento.

Gráfico 9– Produção Brasileira de Algodão Pluma (Mil Toneladas): 1990-2010



Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

¹¹ Registra-se que em 10/11/1993 foi iniciada investigação antidumping sobre importações de tecidos artificiais e sintéticos originários da Coreia do Sul, a qual não resultou em aplicação de medidas definitivas (MDIC, 2013).

A abertura comercial e os efeitos da globalização sobre a economia brasileira impactaram fortemente a balança comercial de produtos têxteis no decorrer da década de 1990. Com a abertura comercial, em 1990, as tarifas de importação de tecidos caíram de 70% para 40%, posteriormente reduzindo-se ainda mais para 18% no regime de desgravação tarifária (Coan e Kon, 2005, p.28). Como resultado, foram observados elevados déficits:

Tabela 5 – Desempenho da Balança Comercial Brasileira (Fiação e Tecelagem)

Ano	Exportação (US\$ MM FOB)	Importação (US\$ MM FOB)	Saldo (US\$ MM FOB)
1991	617,7	417,7	200,0
1992	595,0	403,9	191,1
1993	439,4	1.021,6	- 582,2
1994	463,9	1.074,6	- 610,7
1995	559,6	1.655,8	- 1.096,2
1996	463,1	1.622,2	- 1.159,1
1997	416,8	1.523,5	- 1.106,7
1998	373,5	1.210,2	- 836,7
1999	333,9	950,7	- 616,8
2000	413,9	1.106,7	- 692,9
2001	531,2	776,7	- 245,5
2002	469,5	690,3	- 220,8
2003	766,5	730,8	35,7
2004	1.024,7	991,3	33,4
2005	1.077,5	922,8	154,7
2006	984,4	1.290,5	- 306,1
2007	1.177,4	1.703,9	- 526,5
2008	1.285,0	2.112,3	- 827,3
2009	1.071,0	1.788,6	- 717,6
2010	1.298,9	2.570,5	- 1.271,6

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados Aliceweb. Nota: Abrange Capítulos 52 a 55 da NCM.

A melhora na situação da balança comercial iria ocorrer somente a partir de 1998/99 e deve-se, por um lado, à desvalorização do Real frente ao Dólar ocorrida em 1999 (que teve impacto imediato sobre as importações, que caíram 21,5% em 1999) e, por outro, às quedas na importação do algodão e aos maciços investimentos no setor têxtil, que melhoraram a competitividade e recuperaram significativamente o setor. Os investimentos em modernização foram elevados na década de 1990, principalmente a partir da implantação do Plano Real. De

acordo com estudo do BNDES (2000, p.30) os investimentos totais na cadeia têxtil contabilizados pela Associação Brasileira da Indústria Têxtil (Abit) foram da ordem de US\$ 6 bilhões.

Os investimentos recolocaram o Brasil – e, em especial, as maiores empresas da indústria têxtil – em patamar tecnológico similar ao estado da arte mundial. Os equipamentos modernos passaram a responder pela maior parcela da produção total, e a idade média das máquinas se reduziu em todos os segmentos:

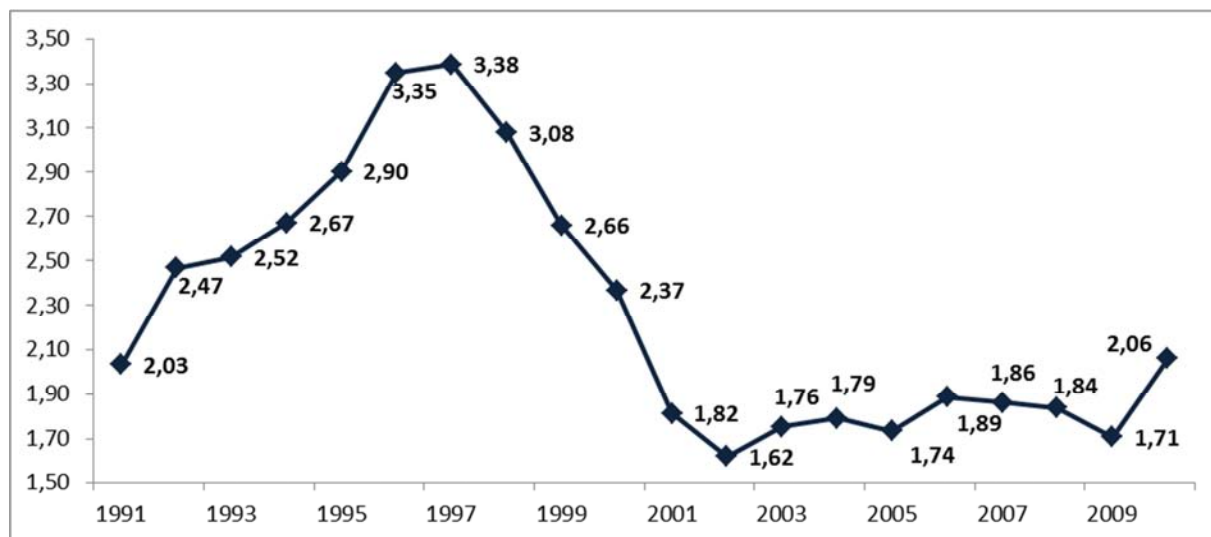
Tabela 6– Parque de Máquinas Têxteis no Brasil (1990 e 1999)

	Máquinas Instaladas		Idade Média	
	1990	1999	1990	1999
Fiação				
Fusos	9.420.174	5.523.233	15,4	9,3
Rotores	171.945	292.284	5,7	3,1
Tecelagem				
Tear de Pinça	17.541	25.684	9,7	6,1
Tear a Jato de Ar	1.610	6.526	3,9	1,0
Tear a Jato de Água	53	254	1,0	1,0
Tear de Projétil	4.163	5.420	8,6	6,7
Tear de Lançadeira	141.100	107.692	22,2	18,8

Fonte: IEMI – Instituto de Estudos de Marketing Industrial.

Tais fatores, em conjunto, possibilitaram uma importante redução no preço em dólares da produção brasileira. Embora a desvalorização do Real em 1999 tenha contribuído amplamente para tal redução, o esforço de modernização esteve também presente elevando significativamente a produtividade da indústria têxtil. Ainda, as transformações do produto e do processo de produção influíram na melhora da qualidade do produto exportado (Coan e Kon, 2005, p.30)

Gráfico 10 – Evolução do Preço Médio (US\$) das Exportações Brasileiras (Fiação e Tecelagem)



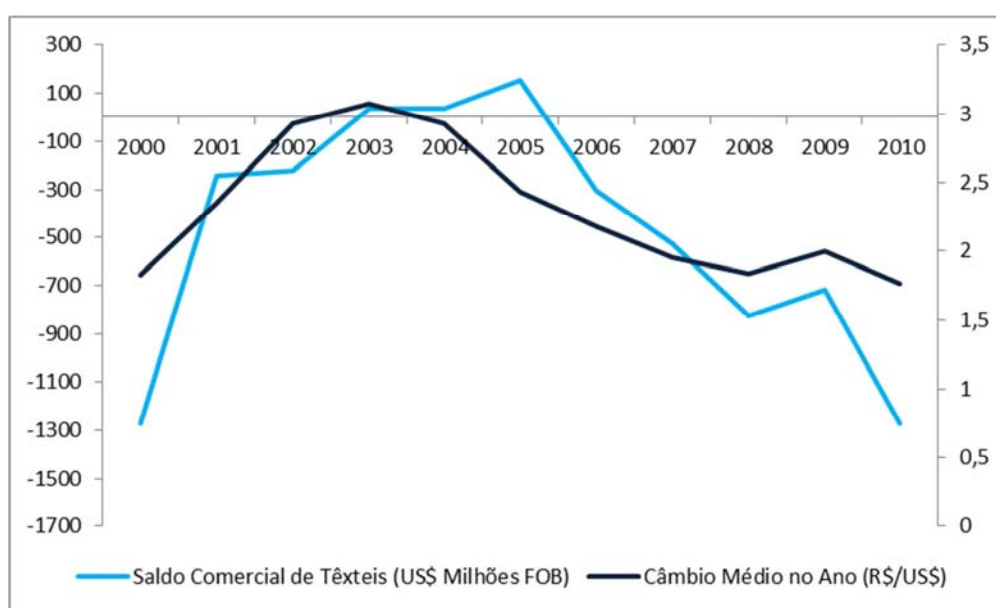
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Aliceweb.

Após o processo de modernização ocorrido nos anos 1990, a indústria brasileira encontrava-se mais preparada para enfrentar o quadro de aceleração da integração dos mercados mundiais e aumento da concorrência internacional da década de 2000. Acentuou-se a tendência de deslocamento de significativa parcela da produção dos países desenvolvidos para países emergentes da Ásia, Leste Europeu, Norte da África e Caribe. A motivação fundamental para este deslocamento foi a busca por redução dos custos de produção, principalmente associados à mão-de-obra (BNDES, 2009, p. 165).

Nos anos 2000, o comportamento do saldo comercial brasileiro de produtos têxteis obedeceu ao comportamento da taxa de câmbio e da grande expansão do comércio internacional ocorrida na década. A Tabela 4 permite inferir que o Fluxo de Comércio cresceu 155% entre 2000 e 2010, demonstrando que o Brasil, na condição de país “produtor / consumidor”, também esteve inserido no processo de crescimento dos fluxos internacionais de comércio de produtos têxteis.

Com relação ao saldo comercial, entre 2000 e 2005 verificou-se uma elevação das exportações e melhora da situação do saldo comercial, derivados do quadro de desvalorização cambial no período. Já as importações declinaram neste período, voltando a crescer a partir de 2005, dado o processo de valorização cambial iniciado em 2004. Tal relação fica visível a partir do Gráfico 11:

Gráfico 11– Evolução do Saldo Comercial de Têxteis x Taxa de Câmbio Média ao Ano (2000-2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Aliceweb e Banco Central do Brasil.

III.2 3. Desempenho Geral da Indústria Têxtil Argentina

A indústria têxtil argentina desenvolveu-se com maior força a partir dos anos 1930. De acordo com Adúriz (2009), nas duas primeiras décadas do século XX cerca de 70% do consumo interno de têxteis era atendido por meio de importações, sendo a Argentina o principal mercado americano para importações têxteis. A incorporação da Argentina no comércio internacional mediante a especialização na produção de grãos e carnes, e a forte urbanização (principalmente em Buenos Aires) verificada a partir de 1870 forneceram as condições para o grande incremento da demanda por importações têxteis.

Assim como no Brasil, foram as restrições externas que impulsionaram o início do fortalecimento da indústria local, voltada para a substituição de importações. Também de forma similar à sua contraparte brasileira, a indústria têxtil argentina seria marcada por um auge no pós-Segunda Guerra Mundial, período marcado por uma vertiginosa expansão das exportações industriais argentinas¹². O desenvolvimento da indústria têxtil no país foi fortemente apoiado em uma política industrial protecionista, com subsídios e créditos, e no forte mercado interno, favorecido por salários crescentes. Porém, o fim dos incentivos governamentais com a instauração de políticas liberais pelo Governo Militar marcaram um período de retrocesso para a indústria têxtil argentina a partir de meados dos anos 1970 (Adúriz, 2009, p. 5).

Seria somente com a Lei de Convertibilidade, sancionada por Menem em 1991, que a indústria têxtil argentina voltaria a crescer. Após quase duas décadas de instabilidade macroeconômica e processos inflacionários, a Lei de Convertibilidade marcou um avanço no rumo de um cenário macroeconômico estável. O estabelecimento do peso conversível (1 peso igual a 1 dólar) e a obrigatoriedade do Estado de não emitir papel moeda sem o respaldo das reservas internacionais, constituíram-se em um mecanismo de âncora cambial, contendo a inflação.

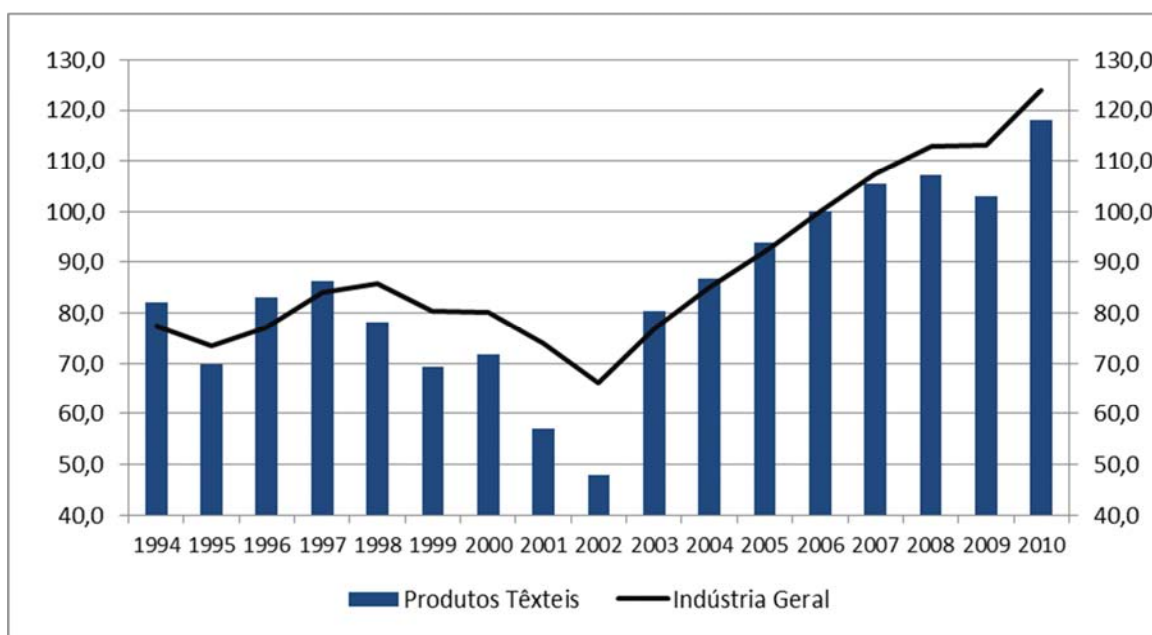
A redução da inflação levou a um rápido aumento na produção industrial a partir do aumento do consumo. Possibilitou, ainda, a retomada dos investimentos e a incorporação de tecnologia. Sendo assim, num primeiro momento a convertibilidade foi benéfica ao setor têxtil ao manter o equilíbrio fiscal, frear a hiperinflação e brindar aos atores industriais um horizonte econômico para a tomada de decisões. Porém, a abertura econômica irrestrita e a falta de crédito e promoção provocaram no setor um desequilíbrio estrutural e consequente falta de competitividade frente ao setor externo.

A convertibilidade obrigou os industriais do setor têxtil a buscar formas de manter sua posição competitiva, como a promoção de fusões, alianças estratégicas e mudanças na produção e comercialização. Porém, tais iniciativas não foram suficientes para superar o cenário de desequilíbrio estrutural. Além disso, a ocorrência de distorções e assimetrias dentro do Mercosul, a presença de produtos exportados a preços de dumping e de métodos ilegais de contratação, as

¹² Adúriz (2009) assinala que as exportações industriais passaram de cerca de 5% do total em 1940 para cerca de 20% já em 1945, com destaque para os setores têxtil, químico e alimentício.

dificuldades de acesso ao crédito e a profusão de produtos falsificados levaram a uma retração do setor têxtil no país a partir de 1997 (Adúriz, 2009, p.7).

Gráfico 12– Evolução do Indicador Mensal Industrial (EMI), Anualizado: 1994-2010
(Base 2006 = 100)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INDEC.

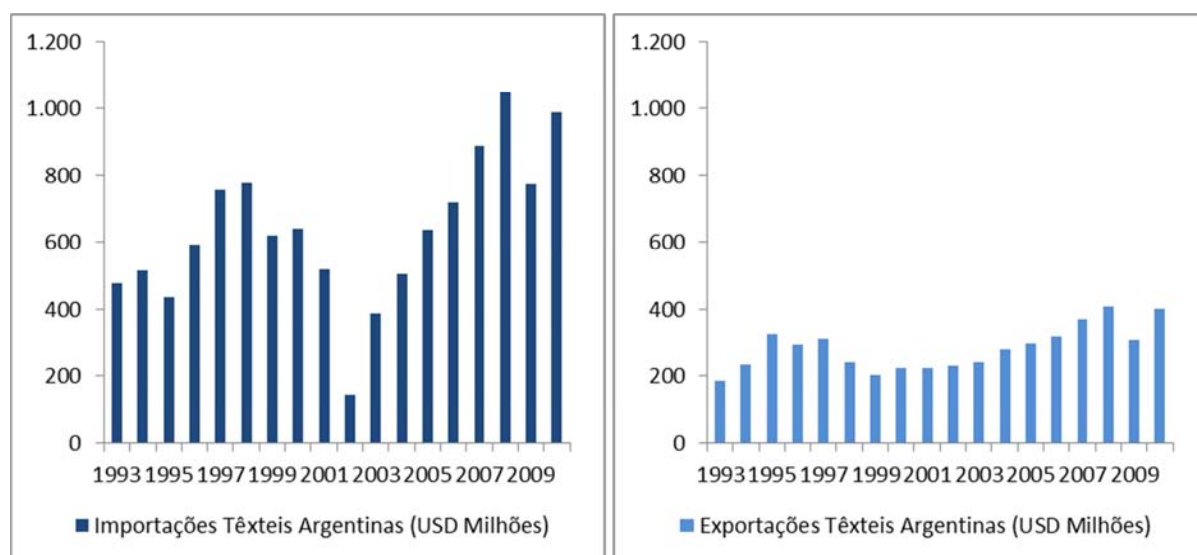
A evolução do EMI deixa claro o contexto de retração vivido pela indústria têxtil argentina entre 1997 e 2002. O ano de 2002 marca a desvalorização do peso, com a revogação da Lei de Convertibilidade pelo governo de Eduardo Duhalde e, em menos de um mês, a relação de troca entre pesos e dólares passou de 1:1 para cerca de 3:1 (Adúriz, 2009, p.9). Tal desvalorização impulsionou um processo de reativação das instalações produtivas, que vivia o auge da crise em 2002. Com o investimento realizado pelas empresas, o nível de atividade representado pelo EMI cresceu 68% já em 2003, demonstrando a pronta recuperação vivida pelo setor.

Entre 2004 e 2007, o processo de crescimento do setor tem continuidade, porém com taxas de crescimento e rentabilidade mais moderadas. Entre 2004 e 2005 o setor cresceu 8,15%, e nos anos seguintes 6,5% e 5,6%, respectivamente. O efeito inflacionário sobre o câmbio, que

manteve relativamente estável entre 2005 e 2008, começou a deteriorar os níveis de rentabilidade. Neste período, as empresas se tornaram cada vez mais dependentes da geração de um maior volume de vendas para compensar o crescimento dos custos fixos de produção (Adúriz, 2009, p.11).

Com a crescente utilização da capacidade instalada, tornaram-se necessários investimentos na ampliação das plantas industriais. Além disso, a importação começou a crescer aceleradamente devido à necessidade de se trazer de fora insumos para complementar a produção nacional. Em 2007, o nível de importações têxtil já superava os níveis máximos verificados na década de 1990:

Gráfico 13 – Evolução das Importações e Exportações Têxteis Argentinas: 1993-2010



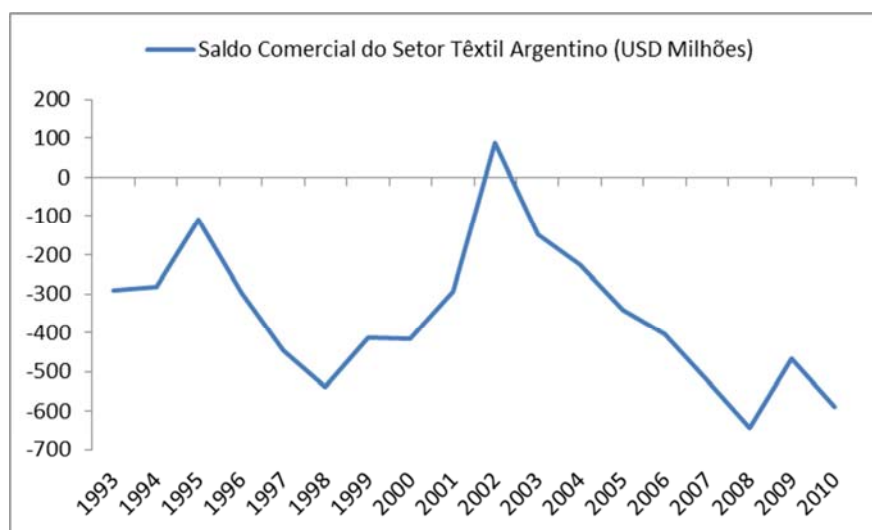
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

A partir de 2007, teve início uma etapa ainda mais complexa para a produção têxtil. Com uma moeda nacional apreciada em termos reais por causa da inflação acumulada e com níveis recordes de importação (em 2008, o total superado foi cerca de 35% maior do que o valor mais alto verificado durante o período de conversibilidade), o comportamento dos diferentes ramos produtivos do setor têxtil passou a ser mais irregulares e os níveis de rentabilidade reduziram-se

significativamente (Adúriz, 2009, p.12). Entre 2007 e 2008, a atividade do setor têxtil medida pelo EMI cresceu apenas 1,6% e, no ano seguinte, caiu 4%.

No que diz respeito às exportações, há dois períodos de crescimento importantes: o primeiro no início da década de 1990 e o segundo após a desvalorização do peso argentino em 2002. A partir de 2005, com o fim do ATV, observa-se que o crescimento recorde das importações é acompanhado de um desempenho tímido das exportações, levando a um crescimento do déficit comercial da Argentina no setor.

Gráfico 14 – Saldo Comercial do Setor Têxtil Argentino: 1993-2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados INDEC.

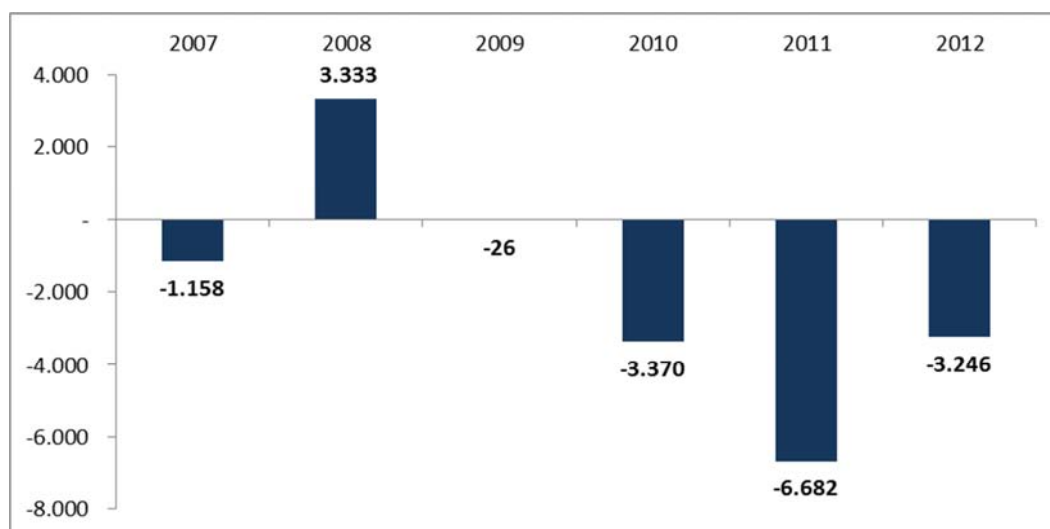
III.4. A Crescente Presença Chinesa nos Mercados Internacionais

Desde a abertura econômica nos anos 1970, os pesados investimentos e incentivos estatais realizados pelo governo chinês acarretaram em elevadas taxas de crescimento. Tal crescimento está intimamente ligado ao forte crescimento de suas exportações, concentradas, essencialmente, em mercadorias manufaturadas. De acordo com Benatti (2011, p.13), ainda que o modelo de desenvolvimento chinês tenha características de não-mercado, a evolução e o aprimoramento dos processos de produção e da qualidade dos produtos fabricados no país, somados à estabilidade da moeda nacional favorável às exportações, incrementaram fortemente a competitividade chinesa em nível internacional.

A China tem feito uso de políticas extremamente agressivas para a conquista de mercados externos. Com uma estratégia de concorrência via preços e exportação de grandes volumes de produtos padronizados, porém não necessariamente de baixa qualidade. Aproveitando-se do preço da mão-de-obra e das vantagens locais, empresas com marcas reconhecidas internacionalmente pelo padrão de qualidade compram mercadorias produzidas ou instalam suas fábricas em território chinês (BNDES,2009, p. 167).

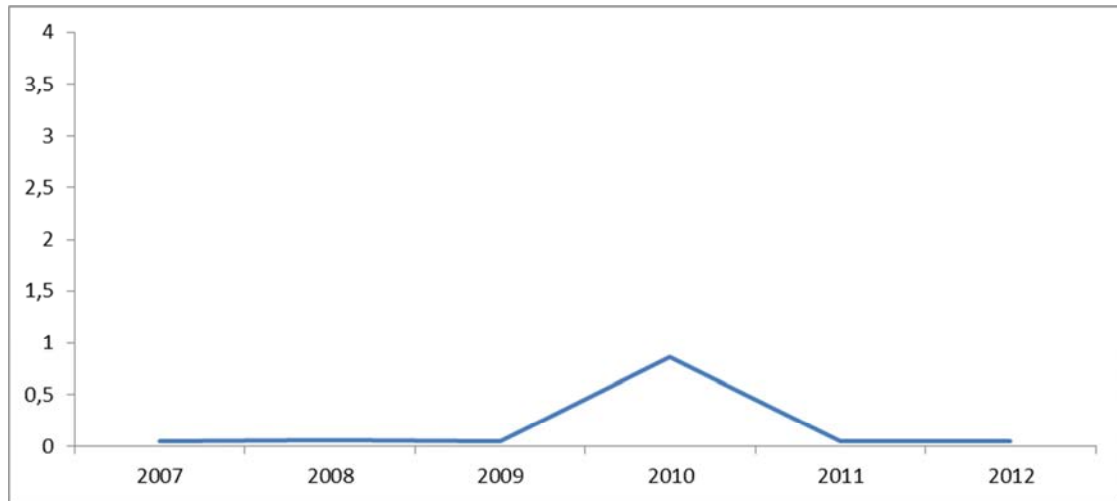
O avanço da economia chinesa a nível global teve impactos no MERCOSUL, onde a crescente presença chinesa provocou um processo gradual de deslocamento de mercado, tanto intrabloco quanto em relação a terceiros mercados. Levou, também, a uma tendência de déficit na balança comercial do bloco com relação à China, influenciada principalmente pelo fato dos produtos exportados pelos chineses para o bloco possuírem maior valor agregado do que os produtos importados por eles provenientes do MERCOSUL. Mesmo realizando um esforço de competição via preços, os termos de troca permanecem amplamente favoráveis à China, dada a primarização das exportações do MERCOSUL e a crescente penetração dos produtos chineses manufaturados destinados aos consumidores finais nos países do bloco.

Gráfico 15– Evolução do Saldo Comercial Total Mercosul x China (US\$ Milhões):2007-2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Aliceweb Mercosul.

Gráfico 16– Evolução dos Termos de Troca do MERCOSUL em Relação à China (US\$ / Kg Líquido): 2007-2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Aliceweb Mercosul.

Além da competição com os produtos chineses em si, Benatti (2011, p.15) assinala que os investimentos chineses programados e / ou realizados nos membros do MERCOSUL tendem a comprometer a formulação e a implantação de políticas de integração produtiva no bloco, já que os mesmos estão pautados na estratégia do Estado chinês de garantir o abastecimento de seu mercado interno. Tais investimentos, ainda, teriam as consequências negativas de exploração irracional dos recursos locais e desincentivo à Pesquisa & Desenvolvimento por parte das empresas locais e ao estabelecimento de uma base industrial integrada entre os membros do MERCOSUL.

No que concerne ao setor têxtil, um fator relevante para o crescimento da China no comércio internacional foi o fim do Acordo de Têxteis e Vestuários (ATV) em 2005. Com a progressiva eliminação das restrições quantitativas, a participação das exportações chinesas de têxteis no comércio internacional passou de 8% em 1995 para 25% já em 2006, tornando a China o principal *player* neste mercado (BNDES, 2009, p.166).

Rangel (2008, *apud* BNDES, 2009, p.167) explicita os principais elementos responsáveis pela elevada competitividade chinesa no setor têxtil:

“A indústria têxtil stricto sensu é uma indústria de baixa tecnologia, não havendo fortes barreiras à entrada. A tecnologia é difundida e disponível no mercado mundial. Entre as empresas líderes dos diferentes países, não há um distanciamento tecnológico radical. Por essa razão, os dois insumos do processo produtivo – mão-de-obra e matéria-prima – desempenham um papel crucial na definição da competitividade dessa indústria. A mão-de-obra, na China, é superabundante e de baixo custo. No caso das matérias-primas, algodão e poliéster, a China também goza de uma situação privilegiada, principalmente no que diz respeito ao poliéster. Além disso, produz domesticamente máquinas têxteis de última geração”.

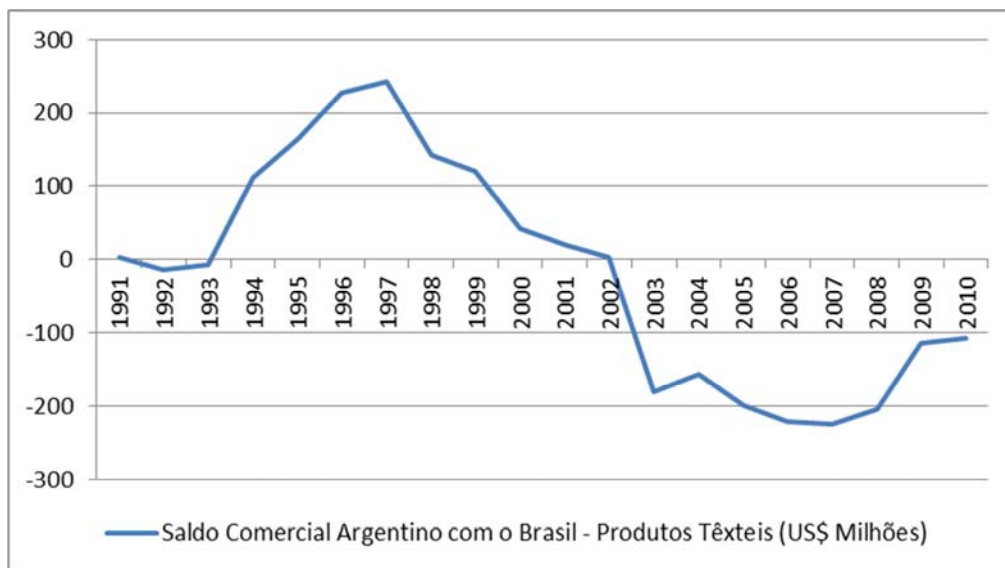
Somados a estes fatores, a China possui uma cadeia de produção têxtil moderna e integrada, fruto de altos investimentos (a China foi destino de cerca de 70% das máquinas vendidas no mundo na última década), além de possuir sistemas de financiamento para a comercialização (BNDES, 2009, p.167).

III.5. Desempenho do Comércio Bilateral de Têxteis

No comércio bilateral com o Brasil, a Argentina apresentou crescentes superávits até 1997. Tal fator pode ser explicado em grande medida pelo desempenho dinâmico do setor nos primeiros anos após a Lei de Convertibilidade, assim como pela adoção de medidas de proteção adotadas pela Argentina no âmbito do MERCOSUL.

A partir de 1997, com a crise vivida pelo setor e o crescente dinamismo da indústria brasileira, que como já visto vivia um momento de grandes investimentos e aumento de produtividade, a Argentina passa a presenciar a queda do seu desempenho comercial frente ao Brasil. A recuperação do setor a partir de 2003 permitiu que se freasse a tendência de déficits crescentes, mas não foi suficiente para que o país voltasse a apresentar superávit no comércio bilateral, conforme observado nos Gráficos 17 e 18.

Gráfico 17– Saldo Comercial do Setor Têxtil Argentino com o Brasil: 1991-2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Aliceweb.

Gráfico 18– Exportações Têxteis Brasileiras para a Argentina x Índice de Atividade do Setor Têxtil Argentino (EMI): 1994 - 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Aliceweb e INDEC.

O comportamento das exportações têxteis brasileiras para a Argentina, por sua vez, acompanhou em grande medida o desempenho da indústria têxtil daquele país, conforme demonstra o Gráfico 18. Além disso, merecem também destaque para o entendimento do desempenho brasileiro no mercado têxtil argentino as medidas de proteção comercial adotadas pelo governo argentino contra o Brasil.

Desde a criação do Mercosul, o setor têxtil foi considerado sensível pela Argentina. Após negociações realizadas junto ao governo brasileiro em 1994, a Argentina conseguiu que os produtos têxteis constituíssem uma exceção dentro do Programa de Liberalização Comercial do bloco, que objetivava a criação de uma zona de livre comércio (ou seja, a eliminação total de tarifas). Nesta negociação, a Argentina ganhou o direito de rebaixar de forma gradual suas tarifas para o comércio intrabloco, chegando a zero apenas no final de 1998.

Porém, a adoção de medidas restritivas às importações pela Argentina não constitui um tema exclusivo de sua política comercial com os membros do Mercosul e tampouco se restringe ao setor têxtil. Desde a criação da OMC até o ano de 2011 foram realizadas cerca de 20 reclamações, que resultaram na abertura de 11 painéis contra a Argentina na organização, conforme exposto na tabela a seguir. Vale destacar que grande parte das reclamações ocorreram a partir de 2001, demonstrando a intensificação da adoção de políticas protecionistas por parte da Argentina.

Tabela 7– Histórico de Disputas contra a Argentina na OMC

Reclamante	Título da Disputa e Número de Referência	Resultado	Ano
União Europeia	Medidas afetando têxteis, vestuário e calçados - DS 77	Painel não foi aberto	1997
EUA	Medidas afetando as importações de calçados, têxteis, vestuário e outros itens - DS 56	Condenação	1998
Indonésia	Medidas de salvaguarda sobre importações de calçados - DS 123	Painel não foi aberto	1998
União Europeia	Medidas compensatórias sobre as importações de glúten de trigo das Comunidades Europeias	Painel não foi aberto	1998

União Europeia	Direitos antidumping definitivos aplicados sobre importações de brocas da Itália - DS 157	Painel não foi aberto	1999
EUA	Medidas afetando as importações de calçados - DS 164	Painel não foi aberto	1999
União Europeia	Medidas de salvaguarda sobre importações de calçados - DS 121	Condenação	2000
Brasil	Medidas de salvaguarda transitórias aplicadas às importações de determinados produtos feitos com algodão e suas misturas originários do Brasil - DS 190	Acordo	2000
União Europeia	Medidas afetando a exportação de couro bovino e a importação de couro acabado - DS 155	Condenação parcial	2001
União Europeia	Direitos antidumping definitivos aplicados às importações de papelão da Alemanha e direitos antidumping definitivos aplicados às importações de ladrilhos de cerâmica para pavimentação da Itália - DS 189	Condenação	2001
Índia	Medidas afetando a importação de produtos farmacêuticos - DS 233	Painel não foi aberto	2001
EUA	Proteção de patentes farmacêuticas e proteção de dados de testes para produtos químicos para agricultura - DS 171	Acordo	2002
EUA	Determinadas medidas de proteção de patentes e dados de testes - DS 196	Acordo	2002
Chile	Medidas de salvaguarda definitivas aplicadas sobre importações de conservas de pêssego - DS 238	Condenação parcial	2003
Brasil	Direitos antidumping definitivos aplicados a aves do Brasil - DS 241	Condenação parcial	2003
União Europeia	Medidas compensatórias aplicadas a azeite, glúten de trigo e pêssegos - DS 330	Painel não foi aberto	2005
Peru	Direitos antidumping aplicados a zíperes e correntes do Peru - DS 410	Painel não foi aberto	2010

União Europeia	Medidas afetando a importação de bens - DS 438	Painel unificado aberto, em fase de composição	2012
EUA	Medidas afetando a importação de bens - DS 444		
Japão	Medidas afetando a importação de bens - DS 445		
México	Medidas afetando a importação de bens - DS 446	Painel não foi aberto	2012
Panamá	Medidas relacionadas ao comércio de bens e serviços - DS 453	Em consultas	2012

Fonte: Organização Mundial do Comércio.

Com relação ao setor têxtil, destacam-se: (i) a reclamação realizada pelos EUA em 1998, resultando em condenação e revogação por parte da Argentina das restrições quantitativas, e redução da taxa de importação de 3,5% para 0,5%; e (ii) a reclamação realizada pelo Brasil em 2000, que será analisada a seguir.

O contencioso teve sua origem em 1998, quando a Federação de Indústrias Têxteis Argentinas entrou com pedido de investigação junto à Comissão Nacional de Comércio Exterior sobre as importações têxteis provenientes do Brasil. Como resultado, em fevereiro de 1999 o judiciário argentino emitiu uma resolução cautelar, dirigida ao Ministério de Economia, com o objetivo de frear as importações têxteis do Brasil para proteger a indústria têxtil local. Em julho do mesmo ano, o Ministério de Economia argentino estabeleceu medida de salvaguarda, com base no artigo 6º do Acordo de Têxteis e Vestuário da OMC. Tal medida estabeleceu que produtos têxteis provenientes do Brasil, China e Paquistão ficassem, a partir de 31 de julho de 1999 e por um período de trinta e seis meses, sujeitas a cotas anuais (Alves e Braga, 2007, p. 184).

A reação do governo brasileiro foi recorrer da decisão argentina, tanto no Tribunal Arbitral do MERCOSUL quanto na Organização Mundial do Comércio (OMC), alegando que tal medida não encontrava respaldo no marco jurídico do MERCOSUL. Os argentinos, por sua vez, alegaram que o programa de liberalização do bloco previa a harmonização das políticas macroeconômicas dos países-sócios, o que não havia ocorrido até 1999. Tal fato tornaria, na visão argentina, legítimo o pleito por salvaguardas. E, como o MERCOSUL não havia

regulamentado qualquer mecanismo de compensação em caso de mudanças macroeconômicas bruscas, os argentinos defenderam a utilização das salvaguardas previstas na resolução nº 70 da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) (Alves e Braga, 2007, p.185).

Em março de 2000 o Tribunal Arbitral do MERCOSUL considerou improcedente a salvaguarda argentina por unanimidade, obrigando o governo argentino a suspender a medida. Logo após a decisão, a OMC acatou o pedido realizado pelo Brasil da abertura de painel contra a Argentina, tornando ainda mais difícil a manutenção da posição pelos argentinos. De acordo com Alves e Braga (2007, p. 189), as desavenças originárias do setor têxtil foram as responsáveis pelo mais grave momento da crise vivida pelo MERCOSUL em 1999. Neste ano, o Brasil decidiu suspender todas as negociações no âmbito do MERCOSUL e pediu ao Uruguai, que ocupava a presidência do bloco, a convocação de uma reunião extraordinária do Grupo Mercado Comum, com o objetivo de encontrar uma saída para a crise. Como efeito das pressões, em julho de 1999 o governo argentino aceitou revogar a resolução que havia instituído as salvaguardas e, em 2000, o Painel foi encerrado com a celebração de um acordo entre as partes na OMC.

Porém, com o encerramento do Regime de Adequação¹³ em 2000 iniciou-se uma segunda fase de contenciosos. De acordo com monitoramentos realizados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), desde 2003 houve a instalação de “acordos de monitoramento” no âmbito bilateral Brasil-Argentina e o país fez uso de Licenciamentos Não Automáticos (LNA). Até 2008, o governo da Argentina defendia o uso dessas barreiras como uma maneira de fomentar a produção da indústria local, fragilizada em decorrência da pior crise econômica de sua história. Porém, com a eclosão da crise mundial de 2008, e as dificuldades encontradas pela Argentina para sustentar suas exportações e o seu superávit comercial, o cenário das contas externas do país deteriorou-se. Diante disto, a Argentina deu início a uma escalada de medidas protecionistas, que, até 2011, consistiam em (CNI, 2013, p.1):

- (i) A imposição da LNAs, que muitas vezes excediam o período de 60 dias previsto nas normas da OMC como o prazo máximo para a concessão de licenças;

¹³Os produtos incluídos no Regime de Adequação deveriam ter suas tarifas reduzidas de forma linear e automática a partir de 1995 (Brasil e Argentina) ou 1996 (Paraguai e Uruguai), mediante saltos anuais iguais, até atingir tarifa zero em 1999 (Argentina e Brasil) ou em 2000 (Paraguai e Uruguai) (Mercosul, 1994).

(ii) O estabelecimento de valores-critério (um preço mínimo para a entrada de produtos no país);

(iii) A imposição de medidas *antidumping*.

O Brasil foi, de acordo com a Confederação Nacional da Indústria, o país mais atingido nos últimos anos pelas restrições e também pelo controle mais intenso das importações no país vizinho. A evolução percentual de importações brasileiras afetadas pelas medidas restritivas implementadas pela Argentina reflete bem este quadro: segundo estimativas da CNI (2013, p.2) em 2004 apenas 3,7% das exportações brasileiras ao país vizinho estavam sujeitas a algum tipo de restrição, enquanto nos anos de 2008 e 2011 o volume evoluiu para 13,5% e 20%, respectivamente.

Neste contexto, o setor têxtil brasileiro passou a ser alvo de um variado elenco de medidas adotadas pela Argentina com o objetivo de conter importações do Brasil. Dentre essas, destacam-se as medidas *antidumping*, especialmente sobre *denin* e tecidos de algodão, que gradativamente foram sendo substituídas por acordos de monitoramento de comércio, licenças não-automáticas de importação, quotas e acordos de preços (CNI, 2009, p.6).

Houve também o aumento da utilização de mecanismos de defesa comercial, notadamente a condução de investigações contra práticas desleais, como é o caso dos processos *antidumping*. Roitman e Romero (2009, p.4) destacam que neste contexto a Argentina se converteu em um dos países mais ativos na aplicação de medidas de defesa comercial, concentrando suas ações em mercadorias de origem brasileira e chinesa.

A concentração nestes dois países explica-se, em grande parte, pela relevância histórica do Brasil no mercado têxtil argentino e pela crescente importância da China nos mercados mundiais nos últimos anos, como pode ser visto nas Tabelas 8 e 9. Estas tabelas também permitem ver que, enquanto o Brasil se tornou ao longo do tempo o principal parceiro comercial argentino para o setor têxtil, a Argentina deixou de ser um dos três mercados mais relevantes para o Brasil.

Tabela 8 – Principais Parceiros Comerciais da Argentina no Setor Têxtil

Ano	Exportações por Destino (%)		Importações por Origem (%)	
1993	Alemanha	14,1	Brasil	19,7
	Chile	11,5	Coréia do Sul	11,2
	EUA	9,2	EUA	10,8
1998	Brasil	32,0	Brasil	31,0
	China	14,1	Coréia do Sul	12,1
	Chile	11,8	China	8,9
2001	China	25,1	Brasil	36,3
	Italia	20,0	Coréia do Sul	9,8
	Brasil	16,6	Paquistão	9,7
2006	Brasil	18,6	Brasil	50,7
	Alemanha	14,6	Coréia do Sul	7,7
	Italia	11,9	Paquistão	7,6
2010	Brasil	19,0	Brasil	29,7
	Taiwan	5,0	China	22,1
	Indonésia	4,8	Índia	8,2

Fonte: Elaboração própria a partir de Roitman e Romero (2004) para o período 1993-2005 e Aliceweb Mercosul (Capítulos 52-55 da NCM) para o ano de 2010.

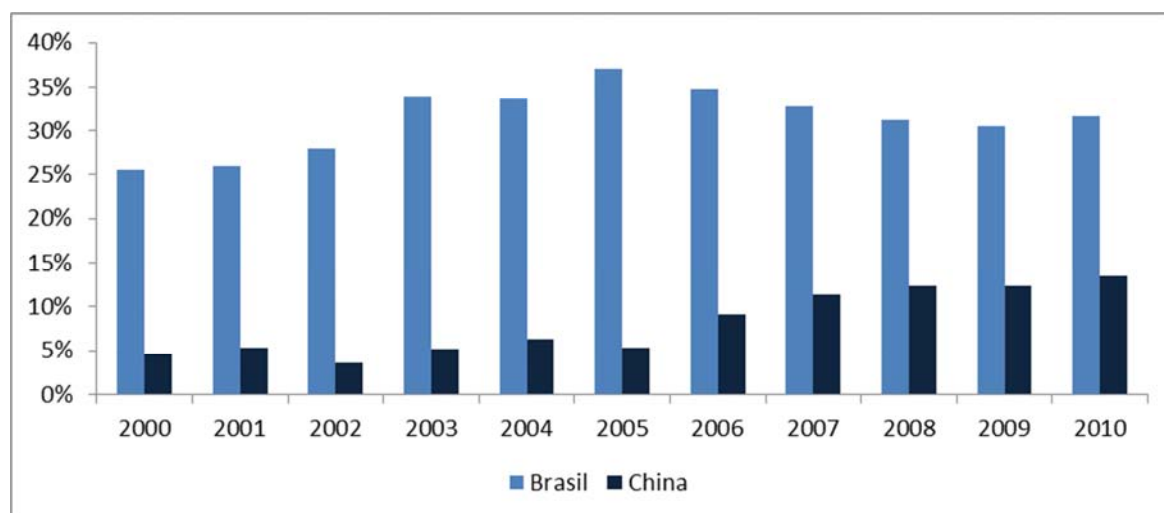
Tabela 9 – Principais Parceiros Comerciais do Brasil no Setor Têxtil

Ano	Exportações por Destino (%)		Importações por Origem (%)	
1993	EUA	19%	Paraguai	15%
	Argentina	17%	EUA	12%
	Chile	9%	Coreia do Sul	7%
1998	Argentina	39%	Argentina	24%
	Colômbia	15%	EUA	13%
	Bolívia	8%	Paraguai	7%
2001	Argentina	21%	Argentina	17%
	Colômbia	11%	Coreia do Sul	16%
	Índia	7%	Taiwan	11%
2006	Argentina	29%	China	24%
	EUA	8%	Indonésia	17%
	Paquistão	7%	EUA	10%
2010	Indonésia	15%	China	29%
	Argentina	14%	Índia	19%
	Coreia do Sul	12%	Indonésia	11%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Aliceweb.

Nota-se, nas tabelas acima, a rápida inserção da China nos mercado argentino e brasileiro entre 2006 e 2010. O Gráfico 19 permite visualizar que, embora a participação do Brasil nas importações de bens industrializados realizadas pela Argentina ainda permaneça superior à da China, a diferença vem se reduzindo no decorrer dos últimos anos. O ganho de participação de mercado pela China se deu mesmo com medidas restritivas adotadas em 2007 pelo governo argentino contra produtos chineses, como licenças não automáticas de importação, normas de segurança adicionais e exigência por parte dos importadores da apresentação de “certificados de origem” (Carvalho, 2010, p.19).

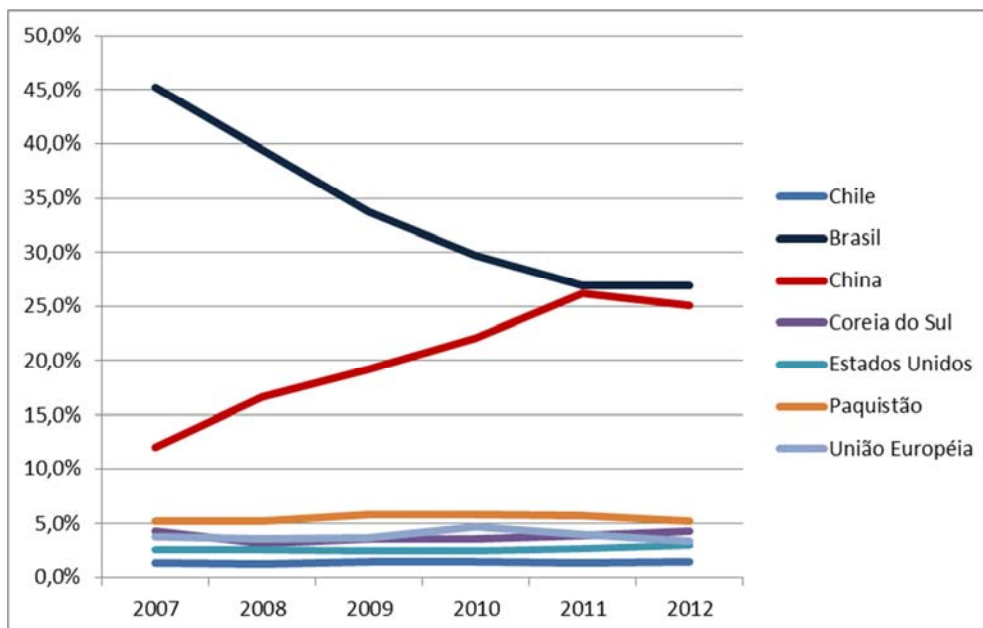
Gráfico 19 – Evolução da Participação de Brasil e China nas Importações de Produtos Industriais na Argentina (%): 2000 – 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Comtrade (ONU).

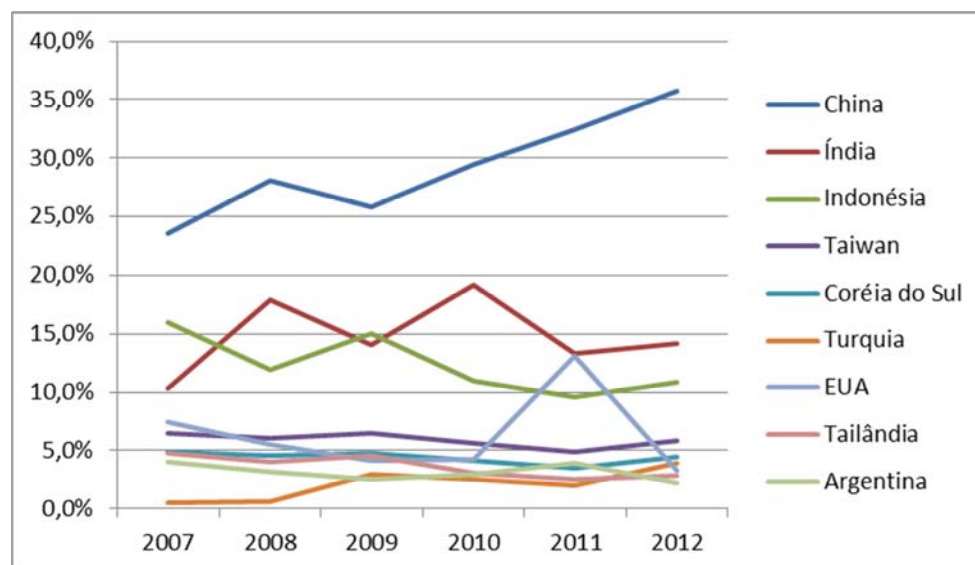
Assim, como demonstram os Gráficos 20 e 21, a China vem ganhando rapidamente espaço nos mercados argentino e brasileiro, atingindo cerca de 25% do mercado argentino e 35% do mercado brasileiro em 2012.

Gráfico 20– Participação nas Importações Têxteis Argentinas (%): 2007-2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados Aliceweb Mercosul.

Gráfico 21– Participação nas Importações Têxteis Brasileiras (%): 2007-2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados Aliceweb.

A análise dos gráficos acima permite inferir que o ganho de espaço obtido pela China no mercado têxtil brasileiro não ocorreu a partir da redução da presença de um país específico, embora a participação de mercado argentina tenha caído de 4% para 2% no período. Porém, no mercado argentino o crescimento chinês se deu explicitamente às custas da participação de mercado brasileira, dado que a participação dos demais países manteve-se relativamente estável. A queda do valor exportado pela indústria têxtil brasileira se dá mesmo com a manutenção do nível de atividade do setor têxtil argentino, conforme pode ser visto no Gráfico 20. Houve, portanto, um “desvio de comércio”¹⁴ ao revés de um país-membro do Mercosul para um que não participa do bloco, demonstrando que os mecanismos do bloco encontram-se desajustados.

¹⁴O desvio de comércio está associado a um efeito protecionista que dificulta as livres trocas e que é gerador de uma perda de bem-estar para as empresas e indivíduos dos países envolvidos, por se observar um deslocamento geográfico da produção de uma fonte com custos mais reduzidos para uma fonte com custos mais elevados (Gouveia Júnior, 2003, p.21).

CONCLUSÃO

A formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, representou um importante passo na direção da integração regional. Conforme explorado neste estudo, o bloco rapidamente se tornou um importante instrumento para o crescimento do fluxo comercial entre seus membros. Apesar dos benefícios evidentes do MERCOSUL, o bloco não desenvolveu todo o seu potencial. Limitações como as disparidades econômicas, a falta de efetividade das normas elaboradas, políticas protecionistas por parte dos países membros e a falta do estabelecimento de políticas de integração mais profundas como, por exemplo, uma política de infraestrutura comum, levaram à estagnação do bloco.

A análise contida neste estudo teve foco na relação entre os dois maiores parceiros do bloco, Argentina e Brasil. Contrastando com as metas do Tratado de Assunção, que previam a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os países membros até 1994, a instabilidade do contexto macroeconômico tem sido o traço das relações bilaterais Argentina-Brasil desde a criação do bloco. Mesmo após o Plano Real, as taxas de inflação anual dos dois países continuaram a diferir de forma significativa. Entre 1991 e 2001, a inflação argentina aproximou-se de zero, enquanto as taxas brasileiras, apesar da tendência de queda, oscilaram entre 2% e 22% e mantiveram-se por todo período superiores às da Argentina. No período seguinte, até 2010, a situação inverteu-se: excluindo-se o ano de 2004, a inflação argentina foi sempre superior à brasileira (IEDI, 2011, p.2).

Outro indicador das disparidades entre as duas economias é a taxa de crescimento anual do PIB: entre 1991 e 2010, o ritmo de crescimento da economia brasileira somente foi superior ao da argentina em 1995 e durante a fase de esgotamento do regime de câmbio fixo argentino entre 1999 e 2002. Com relação à taxa de câmbio, o real brasileiro tornou-se mais apreciado que o peso argentino somente após a revogação a Lei de Convertibilidade e o fim da paridade peso-dólar. Desde então, observa-se uma tendência de queda no valor do peso argentino frente ao real brasileiro.

A fragilidade institucional do MERCOSUL pode ser também considerada um fator limitador da evolução comercial do bloco. Conforme abordado no Capítulo 1, a situação político-econômica dos países em 1991 tornou o acordo de livre comércio o único tipo de projeto de integração regional possível no momento, pelo fato de seus compromissos concentrarem-se na

eliminação de tarifas aduaneiras e outras barreiras burocráticas (não requerendo, portanto, a harmonização de políticas econômicas e / ou iniciativas conjuntas de reformas institucionais). Projetos como a união aduaneira ou o mercado comum eram inexequíveis naquele momento por ser impossível ajustar o formato e o ritmo das reformas domésticas necessárias ao processo de integração.

Em 1994, o Protocolo de Outro Preto buscou transformar o MERCOSUL em uma união aduaneira, cujo instrumento principal passou a ser a Tarifa Externa Comum (TEC), que entrou em vigor no ano seguinte. Porém, após mais de 15 anos de discussões, o bloco permanece com o status de “união aduaneira imperfeita”, dado que a TEC permanece incompleta devido a inúmeras imperfeições, tais como: os regimes especiais em diversos setores¹⁵, listas de exceções nacionais; regimes distintos de drawback e admissão temporária nos países membros; preferências bilaterais em acordos comerciais com outros países e não incorporadas à TEC. Além disso, não foram estabelecidos outros instrumentos que possibilitassem a implementação de uma Política Comercial Comum. E, distintamente do que se observa no caso da União Europeia, não houve a formação de uma representação comum do bloco junto aos organismos multilaterais internacionais, como a OMC.

Somadas às limitações institucionais, a falta de vontade política para avançar em temas como a infraestrutura contribui para a limitação do potencial de integração no MERCOSUL. É de amplo conhecimento que a infraestrutura de transporte no Mercosul, em especial no Brasil, está no limite, dificultando o crescimento do fluxo comercial ao tornar mais custosas as trocas. A falta de investimentos no setor nas últimas décadas fez com que a explosão de exportações verificada nos anos 200 empurrasse a infraestrutura de transporte ao seu limite e representasse um obstáculo para o aumento expressivo do fluxo comercial na região. De fato, o estudo da história econômica permite entender que a diminuição dos custos de transporte é crucial para a promoção da integração entre mercados.

Neste sentido, além da conclusão da união aduaneira, outra providência relevante para ampliar os fluxos de comércio e investimento no MERCOSUL é melhorar a infraestrutura de transportes na região. Iniciativas como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), que constitui um conjunto de empreendimentos de escopo

¹⁵ Como exemplos, tem-se os regimes especiais para os setores automotivo, de informática e telecomunicações, de bens de capital e açucareiro.

regional, devem ser valorizadas e incentivadas. Porém, o que se verifica é a dificuldade em superar os desafios inerentes à dependência de investimentos estatais, principalmente o fato de que obras públicas deste porte raramente são executadas de acordo com os cronogramas originais, que podem ser alterados ou interrompidos em virtude de restrições fiscais ou da eleição de novos governantes com prioridades distintas de seus antecessores.

Porém, mesmo com o cenário macroeconômico instável e das falhas institucionais e políticas, o intercâmbio comercial entre Argentina e Brasil saltou de 3 bilhões de dólares em 1991 para 33 bilhões de dólares em 2010, conforme visto no Capítulo 2. Conforme pode ser visto no Gráfico 1, a mudança de patamar verificada no comércio bilateral resultou de dois ciclos de expansão (1990-1998 e 2003-2010), intercalados por um período de estagnação e contração (1999-2002, durante a crise do regime cambial argentino).

A balança comercial bilateral, conforme os Gráficos 3, 5 e 7, foi superavitária para a Argentina em 1990, 1991 e entre 1995 e 2003. Com relação a este aspecto, duas questões chamam atenção: (i) a manutenção dos superávits argentinos no momento de crise do modelo cambial entre 1998 e 2002; (ii) o superávit brasileiro entre 2004 e 2010, momento onde a economia argentina teve crescimento superior ao verificado na economia brasileira. Este comportamento permite inferir que este desempenho tenha sido mais influenciado pelo diferencial das taxas de crescimento do PIB do que pelo comportamento da taxa de câmbio bilateral. No período 2004-2008, por exemplo, conforme assinala estudo do IEDI (2011, p. 4) o real valorizou-se em cerca de 30% em relação ao peso argentino, mas o PIB da Argentina cresceu a um ritmo bem superior ao do Brasil, o que explica em grande medida o desempenho das exportações brasileiras neste período.

Tais limitações também se fizeram sentir sobre o comércio bilateral de produtos têxteis, foco setorial deste estudo, conforme demonstrou o Capítulo 3. O Gráfico 16 mostra que o saldo comercial bilateral para produtos têxteis foi superavitário para a Argentina nos primeiros anos após a Lei de Convertibilidade, entre 1993 e 2002, e que os superávits se reduziram a partir de 1997, se transformando em déficits a partir de 2002. Do lado brasileiro, conforme também abordado no Capítulo 3, houve grande influência do comportamento cambial e do processo de modernização do parque industrial têxtil verificado no decorrer dos anos 1990, fazendo com que as exportações têxteis crescessem principalmente entre 2000 e 2005.

Além disso, o Capítulo 3 também permite visualizar que as medidas de proteção comercial adotadas pelo governo argentino contra o Brasil e a crescente presença chinesa nos mercados internacionais também são fatores determinantes para o entendimento do desempenho brasileiro no mercado têxtil argentino. Historicamente, o Brasil tem sido o principal parceiro argentino no setor. Mas, conforme visto no Gráfico 20, desde 2007 a China vem agressivamente conquistando o mercado argentino, à custa principalmente da participação brasileira. Se mantida esta tendência, a China logo ultrapassará o Brasil enquanto principal parceiro argentino para o setor têxtil.

Contudo, apesar das limitações o MERCOSUL não perdeu totalmente sua credibilidade. Sua área de livre comércio, mesmo incompleta, permitiu superar isolamento comercial destes países com relação aos países vizinhos, que havia sido mantido ao longo de várias décadas de políticas econômicas baseadas na substituição de importações. Assim, o estabelecimento do MERCOSUL representou uma das mudanças fundamentais das economias brasileira e argentina na década de 1990. O grande salto verificado no comércio bilateral pode ser visto, neste sentido, como um processo de adaptação a um contexto de normalidade, onde os fluxos de comércio e investimento começaram a alcançar os montantes correspondentes ao que seria natural à região, dado os níveis de renda dos dois países e a proximidade geográfica entre a Argentina e o centro-sul do Brasil. Mesmo desconsiderando os outros méritos do MERCOSUL, somente esta evolução já seria o suficiente para justificar sua existência.

Porém, o caminho a se percorrer para uma integração mais efetiva, que realmente sirva como instrumento de desenvolvimento regional, ainda é longo. A análise conduzida estudo permite concluir que é determinante para o sucesso do bloco, inclusive no que concerne ao comércio de têxteis, o aprofundamento da integração física (entendida em termos de infraestrutura), uma maior harmonização das políticas macroeconômicas e o efetivo estabelecimento de mecanismos completos de coordenação para os instrumentos normativos e tarifários regionais. De forma geral, é imperativo que a agenda interna do bloco tenha foco na redução permanente dos custos de transação entre os países membros do MERCOSUL, tornando desta forma o comércio dentro do bloco mais atrativo no cenário atual de crescente competição global.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA TÊXTIL E CONFECÇÃO. Disponível em: <<http://www.abit.org.br/>>. Acesso em: 10 de maio de 2013.

ADÚRIZ, Isidro. La Industria Textil en Argentina: Suevolución y condiciones de trabajo. Buenos Aires, 2009.

ALICEWEB Mercosul. Disponível em: <<http://www.alicewebmercosul.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 03 de maio de 2013.

ALICEWEB. Disponível em: <<http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>>. Acesso em: 02 de junho de 2013.

ALMEIDA, Paulo R. de. Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil. *Documento de Divulgação 14*. Buenos Aires: Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe, 2002.

ALVES, Morgana; BRAGA, Márcio. Quando as Demandas Protecionistas Falam Mais Alto: Mitos e Fatos Sobre a Crise que Atingiu o Mercosul em 1999. São Paulo, 2007.

AVERBUG, André. MERCOSUL: Conjuntura e Perspectivas. Rio de Janeiro: BNDESPar, 2006.

BENATTI, Adriana. A Presença da China no Mercosul: Implicações Sobre o Processo de Integração. USP, São Paulo, 2011.

BERNAL-MEZA, Raúl. Política Exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n.1, 2002.

BERNAL-MEZA, Raúl. Políticas Exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 42, n.2, 1999.

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. Panorama da Cadeia Produtiva Têxtil e de Confecções e a Questão da Inovação. Rio de Janeiro, 2009.

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. Panorama do Setor Têxtil no Brasil e no Mundo: Reestruturação e Perspectivas. Rio de Janeiro, 2000.

CAMARGO, Sonia. MERCOSUL: crise de crescimento ou crise terminal? Lua Nova, São Paulo, 2006.

CAMPBELL, Jorge; ROZEMBERG, Ricardo; SVARZEMAN, Gustavo. Quinze anos de integração: muito barulho por pouca coisa. In: CAMPBELL, Jorge (Org.) *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: RelumeDumará, 2000, p.30-180.

CANDEAS, Alessandro W. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos, *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, p. 178-213, 2005.

CARVALHO, Eduardo. Efeitos da Ascensão da China Sobre as Exportações Brasileiras para EUA e América Latina. São Paulo, 2010.

CNI – Confederação da Nacional da Indústria. Medidas Unilaterais da Argentina: uma nova estratégia brasileira. São Paulo, 2009.

CNI – Confederação da Nacional da Indústria. As Restrições Comerciais da Argentina Chegam ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. São Paulo, 2013.

COAN, Durval; KON, Anita. Transformações da Indústria Têxtil Brasileira: A Transição para a Modernização. São Paulo, 2005.

COMTRADE (ONU). Disponível em: <<http://trade.un.org/>>. Acesso em: 06 de maio de 2013.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Disponível em: <www.conab.gov.br/>. Acesso em: 05 de maio de 2013.

COSTA VAZ, Alcides. Cooperação, integração e processo negociador: A construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002.

FARIA, Luiz; COUTINHO, Carolina. Brasil e Argentina no MERCOSUL: uma análise da participação entre 2007 e 2010. Meridiano, n.125, 2011.

GOUVEIA JÚNIOR, Bartolomeu. Criação e Desvio de Comércio no MERCOSUL: o caso do Brasil. Universidade Federal de Pernambuco, 2003.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. Organizações Internacionais: História e Práticas. São Paulo: Editora Campus, 2004.

IEMI – INSTITUTO DE ESTUDOS DE MARKETING INDUSTRIAL. Disponível em: <www.iemi.com.br/> Acesso em: 20 de maio de 2013.

IEDI – INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Argentina, Brasil e o Mercosul. São Paulo, 2011.

INDEC – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Disponível em: <www.indec.com.ar/>. Acesso em: 13 de maio de 2013.

KUME, Honório; PIANI, Guida. Mercosul: Dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. Revista de Economia Política, n. 25, p. 370-390, 2005.

LAFER, C. A identidade internacional do Brasil e a política externa. São Paulo: Editora Perspectiva. 2001.

MACADAR, Beky. As relações comerciais Brasil-Argentina: evolução recente. FEE, 2010.

MACHADO, João Bosco. Mercosul: Processo de Integração – Origem, evolução e crise. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: Lima, Marcos Costa e Medeiros, Marcelo de Almeida (orgs.). O Mercosul no limiar do século XXI. São Paulo: Cortez/Clacso, p. 250-285, 2000.

MARIANO, Marcelo Passini. A estrutura institucional do Mercosul. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

NORDAS, Hildegunn. The Global Textile and Clothing Industry post the Agreement on Textiles and Clothing. World Trade Organization, Genebra, 2004.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Disponível em: <<http://www.wto.org/>>. Acesso em: 10/07/2013.

PAMPLONA, João; FONSECA, Juliana. Avanços e Recuos do MERCOSUL: um balanço recente de seus objetivos e resultados. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

ROITMAN, Sonia; ROMERO, Carlos. Assessing the effects of eliminating non-tariff barriers over the Argentine Textile Exports. Buenos Aires, 2009.

SANTOS, Luís. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.48, 2005.

SARAIVA, Miriam Gomes e TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 44, n.2, 2000.

SATO, Eiiti. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 41, p. 8-28, 1998.

SENHORAS, Elói; VITTE, Claudete. Avanços e tropeços do MERCOSUL: um debate sobre os rumos da integração. São Paulo, 2006.

SENNES, Ricardo U. Potência Média Recém-Industrializada: Parâmetros para Analisar o Brasil. *Contexto Internacional*, v.20, n.2, 1998.

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 45, v. 1, 2002, p. 117-145.

TRATADO de Assunção. 26/03/1991. Disponível em:
<<http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>>. Acesso em: 18 de maio de 2012.

VAZ, Alcides C. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 42, p. 52-80, 1999.